

# **FACTORES DETERMINANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS AUTONÓMICA: GALICIA 2000-2012**



Director: Ramón Bouzas Lorenzo

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

PROGRAMA DE DOCTORADO: PROCESOS POLÍTICOS  
CONTEMPORANEOS

Oscar Briones Gamarra

2013

## *Agradecementos*

*Ás mulleres da miña vida que me deron as forzas, as alegrías e os consellos cando os precisei*

*Aos meus pais cos que camiñei tanta vida*

*Aos compañeiros de traballo por estimular as miñas inquiredanzas intelectuais*

*Á natureza, ao mar e aos seus habitantes*

*Ao meu Director. Grande.*



## ÍNDICE GENERAL

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS .....</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
a) Objeto de estudio .....	4
b) Marco teórico y objetivos .....	6
c) Método .....	11
 <b>CAPÍTULO 1. PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>CONTEMPORÁNEO Y FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....</b>	<b>17</b>
1.1. Ideologías de gestión y Administraciones Públicas .....	18
1.2. Impacto del pensamiento administrativo en las políticas de gestión pública: los programas de reforma y modernización administrativa .....	47
1.3. El enfoque de la gestión estratégica de recursos humanos .....	66
1.4. La influencia de la Nueva Gestión Pública en la gestión de recursos humanos .....	75
 <b>CAPÍTULO 2. SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS</b>	
<b>EN EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>79</b>
2.1. Planificación de recursos humanos.....	80
2.2. Estructura y ordenación de los recursos humanos .....	89
2.2.1. Análisis estructural .....	89
2.2.2. Ordenación de puestos de trabajo y personal directivo.....	96
2.2.3. Relaciones de puestos de trabajo .....	134
2.3. Reclutamiento y selección .....	147
2.4. Desarrollo de carrera y formación .....	163
2.5. Control y evaluación .....	179
2.6. Modelo retributivo.....	189
2.7. Organización del trabajo y motivación.....	205
2.8. Cultura organizativa y circuitos de comunicación.....	213
2.9. Negociación colectiva y condiciones laborales.....	218

### **CAPÍTULO 3. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL MODELO AUTONÓMICO GALLEGO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS ..... 228**

3.1. Elites políticas, administrativas y comunidades de expertos .....	230
3.2. Marco jurídico-normativo .....	235
3.3. Opinión Pública .....	244
3.4. Innovación ambiental.....	248
3.5. Empleo, contexto económico-social y sector público .....	253
3.6. Sector Público y relaciones laborales.....	269

### **CAPÍTULO 4. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA GALLEGA ..... 273**

4.1. Función de Recursos Humanos y Modernización Administrativa....	274
4.2. Modelo de Planificación.....	287
4.3. Configuración estructural y diseño de puestos de trabajo .....	293
4.3.1. Análisis estructural .....	293
4.3.2. Estructura organizativa autonómica .....	311
4.3.3. Ordenación de puestos de trabajo.....	328
4.3.4. RPT y dinámicas específicas de negociación .....	334
4.4. Rendimiento de los procesos de selección .....	346
4.5. Obstáculos de los subsistemas de carrera y formación .....	352
4.6. Tendencias de los subsistemas de control y evaluación: del rendimiento al desempeño .....	363
4.7. Déficits del subsistema de compensación .....	380
4.8. Arquitectura organizativa y motivación .....	385
4.9. Subculturas organizativas y comunicación.....	388
4.10. Estructura de negociación colectiva y prevención de riesgos laborales.....	391

**CAPÍTULO 5. LA DINÁMICA DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS:  
ESTUDIO DE CASO DEL DESARROLLO DEL SUBSISTEMA RETRIBUTIVO**

.....	399
5.1. Planteamiento .....	399
5.2. Factores y actores que participan del proceso negociador .....	402
5.3. Estrategias, tácticas y roles presentes en la negociación del subsistema retributivo .....	413

**CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES .....**

**417**

**BIBLIOGRAFÍA .....**

**424**

**ANEXOS**

I. Prensa.....	463
II. Legislación utilizada .....	465
III. Cuerpos y escalas de la Xunta de Galicia.....	469
IV. Cuestionario para el análisis de la función de recursos humanos en la Xunta de Galicia.....	471
V. Cuestionario para la detección de necesidades formativas de los empleados de la Xunta de Galicia.....	476

## INDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAPP	(Administraciones Públicas)
Art	(Artículo)
BNG	(Bloque nacionalista galego)
BOE	(Boletín oficial del Estado)
CCAA	(Comunidades Autónomas)
CGRL	(Consello Galego de Relacións Laborais)
CE	(Constitución española)
CEBEP	(Comisión Estatuto Básico del Empleado Público)
CSD	(Consejo Superior de Deportes)
DLFPG	(Decreto legislativo de Función Pública de Galicia)
DOG	(Diario Oficial de Galicia)
EAG	(Estatuto de Autonomía de Galicia)
EBEP	(Estatuto Básico del empleado público)
EEES	(Espacio Europeo de Enseñanza superior)
EGAP	(Escola Galega de Administración Pública)
EELL	(Entidades locales)
EPA	(Encuesta sobre la población activa)
FMI	(Fondo Monetario Internacional)
FUNCA	(Fundación de cajas de ahorro)
INAP	(Instituto Nacional de Administración Pública)
ISSGA	(Instituto de Seguridade e Saúde Laboral de Galicia)
IXS	(Inspección xeral de servicios)
LD	(Libre designación)
LD's	(Libres designaciones)
LMRFP	(Ley de Medidas para la reforma de la función pública 30/1984)
LO	(Ley Orgánica)
LOFAXGA	(Lei de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público de Galicia)
LPRL	(Ley de Prevención de Riesgos Laborales)
LXP	(Ley de la Xunta y su Presidente)
NGP	(Nueva Gestión Pública)
OOAA	(Organismos autónomos)
OCDE	(Organización para el desarrollo económico de los países desarrollados)
OIT	(Organización internacional del trabajo)
OPE	(Oferta Pública de Empleo)
OPE's	(Ofertas Públicas de Empleo)
PIB	(Producto interior bruto)
PP	(Partido popular)
PSOE	(Partido Socialista Obrero Español)
RPT	(Relación de puestos de trabajo)
RPT's	(Relaciones de puestos de trabajo)
RRHH	(Recursos Humanos)
SGPA	(Sistema de Gestión de Procedimientos administrativos)
STC	(Sentencia del Tribunal Constitucional)
STCC	(Sentencias del Tribunal Constitucional)
STS	(Sentencia del Tribunal Supremo)
TAC	(Técnico de Administración Central)
TS	(Tribunal Supremo)
TC	(Tribunal Constitucional)
UE	(Unión Europea)
USGAO	(United Status General Accounting Office)
VS	(Contra)
LOFAGE	(Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado)
XUNTA	(Xunta de Galicia)

## INDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico nº1. Objeto de estudio y objetivos.

Gráfico nº2. Planteamiento de investigación.

Gráfico nº3. Principales fuentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública.

Gráfico nº4. Subsistemas de la Función de gestión de recursos humanos.

Gráfico nº5. Principales cambios en gestión de recursos humanos introducidos al amparo doctrinal de la Nueva Gestión Pública.

Gráfico nº6. Elementos de la estructura de una organización según Mintzberg.

Gráfico nº7. Ámbitos Públicos y funciones esenciales.

Gráfico nº8. Sistemas de selección públicos.

Gráfico nº9. Fases de la tramitación del proceso selectivo.

Gráfico nº10. Modalidades de carrera administrativa.

Gráfico nº11. El proceso formativo.

Gráfico nº12. Sistemas básicos de control y evaluación.

Gráfico nº13. Conceptos principales del subsistema retributivo.

Gráfico nº14. Variables contextuales con potencial de afectación al modelo de gestión de recursos humanos.

Gráfico nº15. Legislación sobre función pública estatal y su relación con la normativa autonómica gallega.

Gráfico nº16. Satisfacción ciudadana con el funcionamiento de los servicios públicos.

Gráfico nº17. Impacto del grado de innovación ambiental.

Gráfico nº18. Porcentaje de empleo público sobre población activa.

Gráfico nº19. Gastos de personal sobre gasto total de las CCAA. 2007.

Gráfico nº20. Génesis de la estructura de la Xunta de Galicia.

Gráfico nº21. Esquema institucional autonómico mayoritario.

Gráfico nº22. Área intermedia de la estructura central de la Xunta de Galicia.

Gráfico nº23. Área intermedia de la Xunta de Galicia.

Gráfico nº24. Estructura integral de los Servicios Centrales.

Gráfico nº25. Arquitectura de la Administración Periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia 1987-2009.

Gráfico nº26. Arquitectura de la Administración Periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia desde 2009.

Gráfico nº27. Cuerpos funcionariales de la Administración autonómica.

Gráfico nº28. Principales debilidades del sistema de carrera autonómico.

Gráfico nº29. Esquema del proceso de evaluación de rendimiento.

Gráfico nº30. Fases de inicio y consolidación de programa de evaluación de rendimiento.

Gráfico nº31. Ejemplo de una matriz de resultados de evaluación de rendimiento.

Gráfico nº32. Esquema de estructuras de negociación a nivel funcional autonómico.

Gráfico nº33. Esquema de estructuras de negociación autonómicas partiendo desde la negociación en la Consellería.

Gráfico nº34. Estructura orgánica del ISSGA.

Gráfico nº35. Factores limitativos y Agentes de influencia en el desarrollo del sistema retributivo.

---

Tabla nº1. Principales técnicas de investigación utilizadas.

Tabla nº2. Diferencias entre reforma y Modernización.

Tabla nº3. Diferencias entre sistemas de ordenación.

Tabla nº4. Tipos de puestos directivos y ámbitos de selección/extracción.

Tabla nº5. Niveles de observación de la cultura organizativa y aspectos en que se concretan.

Tabla nº6. Evolución del porcentaje de empleo público en España en perspectiva comparada.

Tabla nº7. Distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Tabla nº8. Personal al servicio de las Comunidades Autónomas.

Tabla nº9. Cuadros de personal al servicio de la Xunta de Galicia.

Tabla nº10. Cuadros de personal al servicio de la Xunta según relación de servicio.

Tabla nº11. Distribución del personal funcionario de la Xunta por grupos.

Tabla nº12. Interpretación (modelo de Mintzberg) del modelo de estructura organizativa autonómico de Galicia.

Tabla nº13. Estructura de contenidos de una RPT.

Tabla nº14. Principios guías del comportamiento de los empleados que ocupan jefaturas de servicios y puestos base.

## INTRODUCCIÓN

### a) Objeto de Estudio

El objeto de estudio de la presente investigación se sitúa en el sistema de gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas de nuestro entorno, con especial referencia al modelo autonómico y, en concreto, a la Administración de la Xunta de Galicia en el desarrollo de sus funciones de Administración General.

Se parte del presupuesto de que, a pesar de la introducción de nuevas prácticas de gestión innovadoras en ámbitos singulares (Salvador, 2001; Salvador y Ramió, 2000), el sistema de personal de las Administraciones autonómicas presenta un bajo grado de institucionalización de las técnicas, principios y sistemas que caracterizan la función contemporánea de recursos humanos (Salvador, 2003).

El referido grado de institucionalización es inquirido a partir de la verificación de la presencia de determinados principios, técnicas y praxis profesionales en los diferentes subsistemas de gestión de personal: desde el punto de vista formal, mediante su presencia en las normas; y desde el punto de vista de la práctica profesional de directivos y empleados públicos examinando si refleja ésta la asunción de las modernas técnicas y filosofías de gestión de recursos humanos.

La hipótesis de partida es, precisamente, que este bajo grado de institucionalización de las técnicas y principios de la función de recursos humanos radicaría principalmente en la escasa voluntad política y falta de compromiso de los diversos gobiernos y en su incapacidad de aplicar medidas de corrección de las deficiencias detectadas en los modelos tradicionales de administración de personal basados en la aplicación de normas y procesos (Salvador, 2001: 9). Cabe recordar, siguiendo a Chaqués (2001: 125), que los cambios de paradigma suelen ser el resultado de un proceso de aprendizaje social politizado, en el que los criterios científicos no ocupan necesariamente un primer plano, razón por la cual la voluntad política se presentaría como factor fundamental para el cambio organizativo.

Para intentar corroborar la hipótesis anterior, además de la consideración de la impronta derivada de la acción de las elites, se considerarán otras variables: marco normativo; grado de innovación ambiental; resistencias intraorganizativas e, incluso, la opinión pública, entre otras.

Para cumplir el fin último de la investigación se analizará en primer lugar el sistema de gestión de recursos humanos autonómico desde su conexión con el modelo estatal y europeo continental de los que es deudor. Esta descripción del

modelo vigente se realizará desde el análisis individual de cada uno de los subsistemas en que hemos descompuesto el concepto de sistema de gestión de recursos humanos.

Asimismo, como se ha indicado anteriormente, el objeto de investigación es abordado teniendo presente la incidencia sobre dicha variable dependiente de otras variables contextuales, como la influencia de las élites, el diseño de la organización, los valores del funcionariado, la opinión pública, el contexto jurídico-normativo, el grado de innovación de las administraciones del entorno, el contexto económico o el mercado laboral. Todas ellas constituyen, pues, factores coadyuvantes para explicar –en mayor o menor medida– por qué en el modelo de función de recursos humanos seguirían vigentes los rasgos de un modelo clásico de administración de personal, si cabe, aderezado con contenidas innovaciones técnicas.

Cabe enfatizar desde un principio que este trabajo engloba los distintos tipos de empleados implicados en la gestión pública, lo cual no es óbice para que, en esencia, y por razones de economía explicativa, así como para facilitar la comprensión de la investigación, se haya centrado el esfuerzo en lo que es común y raíz, de hecho, de la propia existencia de la Administración Pública, como es la figura del funcionario de carrera.

Serán, pues, continuas las referencias a todo tipo de empleado público, ya sea personal de cuerpos especiales, personal propio de organismos autónomos, personal estatutario, o personal laboral. Estas alusiones al personal en función de sus diversos vínculos contractuales pretenden aportar una base comparativa, y se realizarán, precisamente, siempre y cuando dicha comparación con las grandes líneas establecidas para los cuerpos generales contribuya a arrojar luz sobre las vías de mejora o sobre las causas profundas de los innumerables problemas a los que nos enfrentamos al analizar la gestión de los empleados públicos. Huelga decir, en este sentido, que los mecanismos psicosociales y los contextos laborales son, para mayor operatividad de este estudio, analizados desde una cierta presunción básica de su homogeneidad para todos los empleados públicos.



## b) Marco teórico y objetivos

El objetivo general de este trabajo de investigación es verificar si la Administración autonómica, en concreto, la de la Comunidad Autónoma de Galicia, goza de un modelo enriquecido de función de recursos humanos; si, por el contrario, persiste un modelo clásico de administración de personal; o si, de forma asistemática, se ha generado un modelo híbrido cuyos elementos –técnicos, normativos y culturales– entran en colisión.

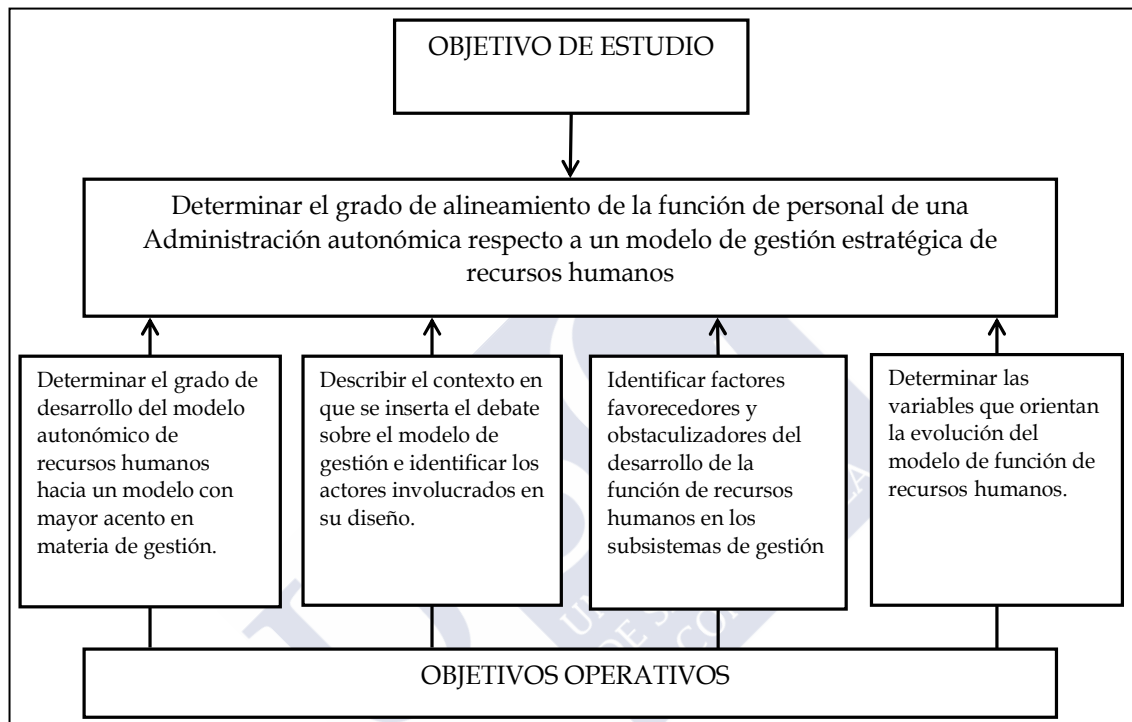


Gráfico nº1: *Objeto de estudio y objetivos*. Fuente: Elaboración propia

Aunque a lo largo del trabajo se definirán los principales conceptos relacionados con el área de la función de personal, conceptos a menudo empleados de forma equívoca e imprecisa, se hará necesario acotar su polisemia y connotaciones profundizando en las diversas interpretaciones que han recibido. En todo caso, puede señalarse que en el centro del objeto de estudio se sitúan las distintas áreas o subsistemas que entendemos componen un sistema integral de gestión de recursos humanos: subsistema de planificación, de selección y reclutamiento; de organización y estructura; de ordenación de cuerpos; de control y evaluación; de formación y desarrollo de carrera; de negociación colectiva y condiciones de trabajo; cultural; y, por último, de organización del trabajo y motivación. En tal sentido, además de una visión

global del estado de la cuestión, se extraerán conclusiones sobre la investigación en profundidad de diferentes aspectos dentro de la gestión, como pueden ser la ordenación de los recursos humanos, la estrategia de gestión, o los subsistemas de formación, selección, reclutamiento y evaluación del trabajo desenvuelto por los empleados públicos.

Precisamente, estos estudios en profundidad, en la línea del *giro de cara a la práctica* señalado por Barzelay (2006: 20), dentro del tratamiento global de la gestión de recursos humanos, constituye uno de los aportes novedosos de este trabajo, pues en todos los casos, las investigaciones llevadas a cabo se han realizado desde el seno de la propia Administración.

El enfoque desde el que se aborda este estudio se sitúa en los campos de la teoría de la organización, gestión pública y gestión de recursos humanos, si bien en diversas ocasiones la óptica será más politológica –análisis de programas electorales; discursos de los principales líderes políticos; opinión pública; relación entre administración y política– y, en especial, próxima al análisis de políticas públicas –estudio de las interrelaciones de los distintos actores con el gobierno a la hora de configurar el marco de la gestión de recursos humanos–. Este carácter interdisciplinar, se ha combinado con el mantenimiento de una coherencia con la *estructura teórica común* (Boulding, 1956) de todo el estudio.

Por otra parte, como se ha apuntado en líneas anteriores, el marco hará un uso frecuente de los presupuestos neoinstitucionalistas al abordar las relaciones e interdependencias entre los diversos actores concernidos por las políticas de recursos humanos, así como las relaciones formales e informales tejidas entre ellos. A su vez se otorga una especial importancia a los aspectos estructurales como “elementos modeladores” tanto de la organización como del modelo de gestión de personal. No obstante no se desecha en absoluto la perspectiva aportada por Rhodes y Bevir (2010: 99) sobre la importancia de las creencias, las tradiciones y las narraciones en las acciones que finalmente acometen los Estados y sus Administraciones.

La perspectiva expuesta se aleja de los tradicionales enfoques de estudio del personal de la Administración Pública desde el plano jurídico-normativo, y de una visión positivista del objeto de estudio, si bien este marco jurídico-normativo no dejará de ser factor contextual importante que tendremos en cuenta a lo largo de la investigación.

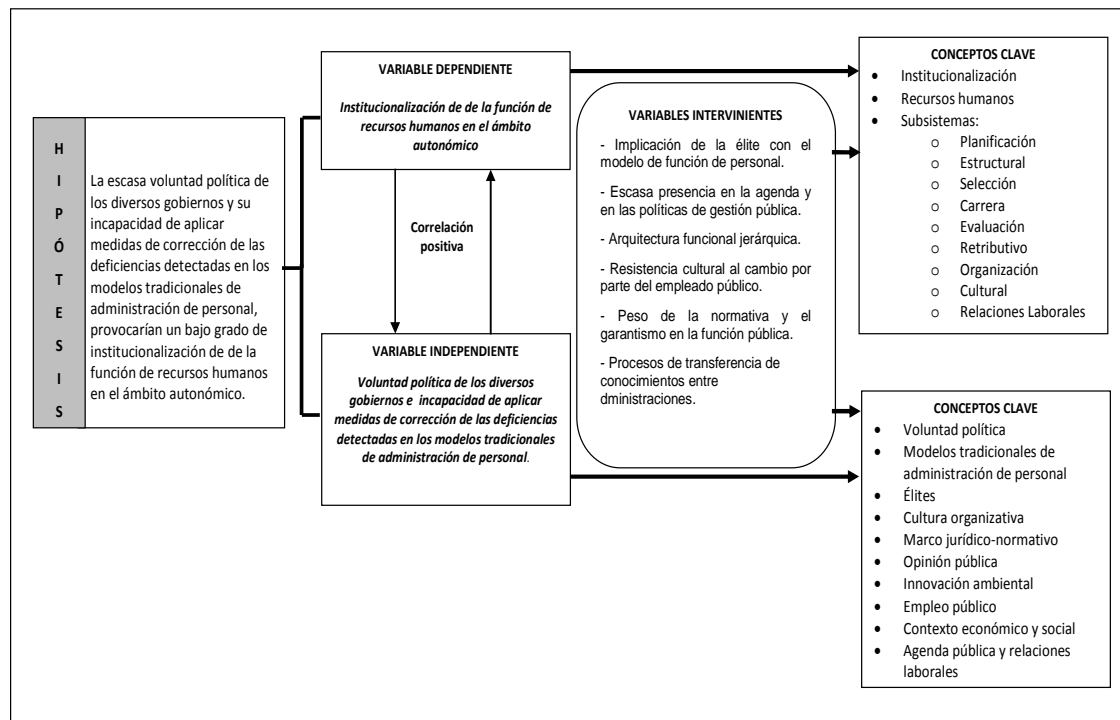


Gráfico nº2: *Planteamiento de investigación*. Fuente: Elaboración propia

El trabajo realizado ha intentado evitar en lo posible los reduccionismos a un único enfoque de investigación, asumiendo el riesgo de que una óptica transdisciplinar, en línea con la propuesta por Perry y Kraemer (1999: 471), pueda enriquecer más el estudio que una línea epistemológica demasiado cerrada.

Se aplica una perspectiva *gedanke* (Villoria 2008: 31), propia de una investigación basada en la lógica, el conocimiento general, la entrevista o el análisis de materiales históricos (King, Keohane, y Verba, 2000: 14), y una *coherencia lógica* (Mayhew, 1981: 629) bien asentada, en lugar de un enfoque de investigación exclusivamente empírico-cuantitativo, visión que, no obstante, como se observará, se adopta parcialmente en esta investigación al tratar contenidos concretos.

El trabajo, pues, combina ambas perspectivas pero acentúa la cualitativa, en línea con las investigaciones “históricas” sugeridas por King, Keohane, y Verba (2000: 14) y dada su mejor adecuación para la obtención de información sobre valores, cultura y circuitos informales de comunicación (Salvador, 2006; Rhodes y Bevir, 2010).

La gestión de recursos humanos en el ámbito público es un tema de especial interés para quien escribe estas líneas, pues representa el final y el encaje de muchas otras investigaciones menores y muy específicas que fueron viendo la luz durante los últimos años. Elaboración de relaciones de puestos de trabajo, estudios sobre la función directiva pública, diagnósticos de detección de necesidades formativas,

análisis del grado de desarrollo de la función de recursos humanos o aplicación práctica de sistemas de objetivos y evaluación han sido algunos de estos proyectos que han cimentado nuestro interés en la investigación de la gestión de recursos humanos en el ámbito público.

La actualidad del tema de esta investigación resulta innegable. El sector público es centro de atención social; como parte de él, los empleados públicos son diana de permanente polémica; cuando se analiza la crisis económica y sus vías de solución las miradas se desvían rápidamente al gasto público y simultáneamente a la supuesta falta de productividad de los empleados públicos como causa última. La crítica sostenida a la falta de calidad de los servicios públicos; la frivolidad con que se plantea la búsqueda de eficacia, eficiencia o transparencia; o el pertinaz e interminable debate sobre los lindes entre política y administración (Matas, 2001) son, entre otros, algunos de los motivos que han contribuido a estimular esta investigación y que haya podido ser concluida.

Arrojar algo de luz sobre aspectos de gestión de recursos humanos en el ámbito público, tan transversales a otros temas aparentemente más trascendentales para la sociedad, justifica de por sí esta investigación que encuentra, asimismo, fortaleza en la consciencia de la realización de una aportación a una disciplina deficitariamente abordada en el ámbito académico, más allá de la literatura gris que puebla las estanterías de las dependencias administrativas.

A diferencia de otras investigaciones científicas, el gran reto de este trabajo no ha radicado en la obtención de la información, sino en su tratamiento y en evitar que ese proceso, por saturación o exceso, pudiese desencadenar una inevitable “muerte de éxito” derivada de una eventual falta de rigor, error metodológico o escasa capacidad explicativa.

La presente tesis comprende cinco partes claramente diferenciadas. En la parte primera se contextualiza la gestión de recursos humanos en un *nivel de marcos* (Boulding, 1956) de los sucesivos proyectos de modernización administrativa así como en el de los enfoques y corrientes que han alimentado durante las últimas décadas el pensamiento administrativo con especial acento en el ámbito público. Partiendo de la herencia de los teóricos de la burocracia y de la dirección científica, nos hemos ido adentrando en el análisis del posible cambio de paradigma con C.Pollit, G.Bouckaert o G.Peters, para acabar en las concretas medidas de modernización y reforma profusa y acertadamente tratadas por G.Caiden, entre otros. Finalmente en esta parte se hace un repaso de la Nueva Gestión Pública con especial referencia a su incidencia en la

función de personal y los retos que supone el actual entorno de gobernanza descrito por Marsh, Rodhes o Aguilar.

En la parte segunda se repasa la situación actual de la gestión de recursos humanos en el modelo general de Administración imperante en el entorno estatal y se aportan referencias a su génesis en el entorno continental europeo del que el modelo estatal es deudor. Igualmente, la reflexión de esta sección de la investigación se conduce a través del contraste entre el ser y el deber ser, esto es, entre la realidad de los recursos humanos en las administraciones públicas de nuestro entorno y los modelos, técnicas y filosofías de corte más teórico que predominan en la bibliografía sobre la materia y en las iniciativas más innovadoras al respecto. Dominan en esta descripción y análisis del modelo estatal autores españoles como Villoria, Del Pino, Mesa, Parrado, Ramió, Jiménez, Salvador o Longo. Al mismo tiempo, la perspectiva jurídico-normativa se hace más palpable en esta parte de la tesis, para lo que nos hemos apoyado en autores como Morón, Cuesta, Baena o Prats, por citar algunos.

La parte tercera pretende situar la variable dependiente, modelo autonómico de función de recursos humanos, en correlación con determinadas variables independientes calibrando su grado de incidencia y, en su caso, el modo de afectación de la variable dependiente. Estas variables independientes son tratadas con especial minuciosidad y análisis. Como referencias bibliográficas, además de acudir a los trabajos de Bouzas sobre la organización autonómica gallega, se utilizan en esta parte documentos de la propia Administración autonómica, tanto de difusión abierta como de uso interno. Destacamos, además, los datos aportados por los diversos estudios realizados por la *Escola Galega de Administración Pública*, institución principal de investigación en la materia, a los que hemos podido contribuir personalmente.

En la parte cuarta del trabajo, se analiza, empleando el método de estudio de caso (Perry y Kraemer, 1999: 474) y en la senda de los *informes sobre práctica clínica* (Barzelay, 2006: 22), la evolución de la gestión de recursos humanos en la Administración pública de la Xunta de Galicia. Como recuerda Villoria (2008: 31), con el estudio de caso no solo pretendemos relatar los hechos, sino detectar los principios subyacentes que explican por qué una combinación específica de actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen determinados resultados. Son clave en esta parte de la tesis, nuevamente, las aportaciones entre otros de Bouzas, Ramió, Salvador o de los diversos informes y estudios auspiciados por la EGAP, bibliografía fundamental para el estudio del caso gallego del que existen muy pocas fuentes publicadas.

Finalmente, en la parte quinta, se intenta dar visibilidad a la dinámica institucional –esto es, tanto a los actores como a reglas de juego que interaccionan en la gestión de personal– a partir de la observación del modo en que se desenvuelve la negociación en el subsistema retributivo, elemento central para observar los factores limitativos que operan habitualmente en el entorno autonómico. Al tratarse de un estudio desde el enfoque de redes, está presente la base conceptual de Marsh, Rodhes, Klijn o Chaqués, entre otros, junto a los cuales se han consultado estudios de caso, entre los que destacan las aportaciones de Evans, Porras o Varela, así como las observaciones desde la teoría de la negociación realizadas por Thompson.

### **c) Método**

Como más arriba se ha significado, la hipótesis que preside esta investigación es la de que el bajo grado de institucionalización de las técnicas y principios de la función de recursos humanos radicaría en la escasa voluntad política de los diversos gobiernos y en su incapacidad de aplicar medidas de corrección de las deficiencias detectadas en los modelos tradicionales de administración de personal. En relación con tal idea, se formulan las siguientes subhipótesis:

H.1.1 El perfil de extracción y capacitación de la elite resultaría incompatible con las exigencias que suscitaría la introducción de cambios en el modelo de función de personal obstaculizando su evolución.

H.1.2 La ausencia de la atención al modelo de función de recursos humanos en las agendas y, en concreto, en las políticas de gestión pública ligada a las dinámicas de promoción de la elite política (ausencia de incentivos) inhibirían la innovación en el modelo de función de recursos.

H 1.3 La persistencia de una arquitectura funcional de fundamento muy jerárquico entorpecería el desarrollo del modelo de función de personal.

H 1.4 La concatenación de ideologías de gestión (elite política) y la persistencia entre los empleados públicos de una cultura resistente a los procesos de cambio produciría confusión e incapacidad y rechazo a los factores de cambio que incorporan las políticas de personal contemporáneas.

H 1.5 La opinión pública dominante sobre el empleo público operaría como un factor proclive al cambio en los modelos de recursos humanos y simultáneamente como un elemento perturbador e inhibidor del mismo en la medida en que se amenazan valores culturales y elementos motivacionales cardinales.

H. 1.6 El hipernormativismo característico de las formaciones burocráticas ligado al garantismo que rige la función pública atenuarían la capacidad de desarrollo técnico en esta área.

H. 1.7 La capacidad de innovación en materia de recursos humanos aumentaría al activar procesos de transferencia de conocimientos entre Administraciones y se reduciría por efecto de la predominancia de perfiles formativos incoherentes con el sentido de tales innovaciones.

H. 1.8 Una coyuntura económico-laboral tanto expansiva como restrictiva solo contribuiría a reforzar la consolidación de una práctica tradicional de la función de personal.

En lo que atañe a las relaciones<sup>1</sup> entre las diversas variables independientes expresadas en las subhipótesis y la variable dependiente, se estimó emplear los recursos metodológicos que a continuación se expresan (Tabla nº1).

Respeto a las fuentes empleadas dentro del método de investigación utilizado, destaca la revisión de documentación tanto a nivel teórico de la materia como de material referido al propio objeto de estudio.

En la documentación referida a la Administración autonómica se utilizan fuentes formales y públicas, como normativa, RPT's o memorias de actividades de las *consellerías*, combinándose con otro tipo de información interna de la organización de la que se extractan y analizan distintos documentos, siendo este último tipo de documentación de extrema importancia para la investigación de campo.

---

<sup>1</sup> Se ha utilizado de manera habitual a lo largo de la investigación la técnica del "metaanálisis" en el sentido definido por Perry y Kraemer (1999: 474), para establecer hechos mediante la acumulación de resultados entre estudios.



En lo que respecta a otras técnicas de recogida de datos destaca la información obtenida a través de la observación no estructurada de los procesos y características que se dan en la organización autonómica, en algunos casos desde el rol de observador participante y en otros desde el rol de observador no participante. Como bien se sabe, la riqueza de los matices que se pueden recoger con estas técnicas es abrumadora, pero, todo hay que decirlo, difícilmente podría ser percibida sin un profundo estudio teórico previo así como sin las facilidades inherentes a la propia pertenencia a la organización objeto de estudio.

A su vez, junto a la observación directa, se realiza una frecuente utilización de la entrevista, estructurada o no, un importante trabajo etnográfico sobre las dinámicas internas de las organizaciones públicas y una utilización sistemática de *patrones de observación* (Rhodes y Bevir, 2010), que ayuden a comprender el funcionamiento de las Administraciones públicas.

También se analizan en el trabajo informaciones obtenidas sobre distintos aspectos de la Administración autonómica mediante cuestionario cerrado. Las fuentes derivan, por un lado, de la realización en 2006 de un estudio sobre la práctica de función de personal en la Administración autonómica que tomó a los jefes de servicio de personal de cada *consellería* como principales interlocutores; por otro lado, de un estudio de detección de necesidades formativas de los empleados públicos de la Administración autonómica elaborado entre 2006 y 2007 por un equipo interuniversitario de investigadores del que tuve la fortuna de formar parte.



### **Principales técnicas y fuentes de investigación utilizados**

- **Estudio de la evolución de la Administración autonómica y de la política de recursos humanos ejecutada:**
  - **Vaciado documental**
  - **Entrevistas semiestructuradas (titulares de consellería responsable de la competencia de gobernación y direcciones generales de función pública en activo durante el periodo 2000-2010).**
  - **Entrevista en profundidad no estructurada a 10 inspectores con responsabilidad en la evaluación de la función de personal en activo entre 1997 y 2007.**
  - **Entrevistas semiestructuradas (muestra de titulares de subdirecciones generales y jefaturas de servicio en activo durante el periodo 2000-2005).**
  - **Entrevistas semiestructuradas (muestra de titulares de jefaturas de servicio del departamento encargado de gestionar transversalmente el área de recursos humanos en activo durante el periodo 2000-2008).**
  - **4 Grupos de discusión de máxima homogeneidad interna y máxima heterogeneidad externa formados por titulares de subdirección general, jefaturas de servicio, de sección y puestos base (2007).**
- **Estudio de la evolución del cuadro de personal y empleo público**
  - **Análisis de datos estadísticos (Consello Galego de Relacións Laborais, Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, Dirección General de Función Pública, Instituto Galego de estadística, EGAP)**
- **Estudio de la operativa en el seno de las unidades de recursos humanos y en los órganos de negociación.**
  - **Observación participante (2000-actualidad)**
  - **Encuesta mediante cuestionario a titulares de jefaturas de servicio de recursos humanos en activo durante el periodo 2000-2008.**
  - **Entrevistas semiestructuradas (muestra de puestos base en activo durante el periodo 2000-2008).**
- **Estudio del marco estatutario y reglamentario de la función de recursos humanos**
  - **Vaciado normativo y jurisprudencial**
  - **Vaciado documental de informes jurídicos (órganos consultivos)**
- **Estudio de contraste con la operativa del modelo de recursos humanos en el ámbito local gallego**
  - **Entrevistas en profundidad estructuradas a personal de la Administración local (2010-2011).**

Tabla nº1. *Principales técnicas de investigación utilizadas.* Fuente: Elaboración propia.

Asimismo se elaboraron, distribuyeron y analizaron datos de cuestionario aplicado a los jefes de servicio de personal de todas las *consellerías* de la Administración autonómica de Galicia. El cuestionario abordó preguntas relativas al nivel de desarrollo de la función de personal en dicha Administración.

Igualmente se realizó observación participante en procesos de recogida de datos sobre la evaluación del rendimiento de las unidades administrativas de la Xunta

de Galicia (2000-2005). La experiencia se fundamentó en la trabajo de auditoría llevado a cabo por el autor para la Inspección General de Servicios de la Xunta de Galicia, realizando entrevistas semiestructuradas<sup>2</sup> de las que se extrajeron datos relativos al grado de desarrollo de la función de personal, las dinámicas intraorganizativas del trabajo o las problemáticas más comunes entre los empleados de la Xunta de Galicia. En concreto, durante los cinco años de trabajo en la unidad de inspección se participó en las siguientes entrevistas por unidades:

- Evaluación 2000 (166 unidades) (*Consellerías*: Economía, Sanidad y Sergas)
- Evaluación 2001 (147 unidades) (*Consellerías*: Economía, Sergas, Asuntos Sociales)
- Evaluación 2002 (142 unidades) (*Consellerías*: Economía, Familia y Xuventude).
- Evaluación 2003 (137 unidades) (*Consellerías*: Economía y de Familia)
- Evaluación 2004 (100 unidades) (*Consellerías*: Familia)
- Evaluación 2005 (Indeterminado)(*Consellerías*: Familia)

En la misma línea, también se llevó a cabo observación participante (2006-2010) en procesos de negociación de relaciones de puestos de trabajo de todas las Consellerías de la Xunta de Galicia, así como en diversas negociaciones relacionadas siempre con el entorno laboral y de gestión de recursos humanos en sentido amplio (subsistema retributivo, condiciones de trabajo, sistemas de control, sistemas de información y comunicación, etc.). Junto a esta labor directa se ha profundizado en la revisión y mejora de diversa normativa relativa a las condiciones de los empleados públicos autonómicos.

Finalmente, en 2010 se realiza una labor de contrastación de los datos autonómicos con los de la Administración Local, al participar como coautor en la elaboración de la Relación de Puestos de trabajo, estructura orgánica, y definición y valoración de puestos de trabajo de la RPT de varios municipios. Se utilizaron en esta ocasión tanto el cuestionario masivo a los empleados locales como la entrevista en profundidad por grupos representativos de los mismos, así como la entrevista individual a figuras clave del organigrama de dicha Administración.

En sintonía con el trabajo precedente, cabe destacar el beneficio innegable que para la presente investigación ha aportado el trabajo de consultoría que durante la

---

<sup>2</sup> Cabe recordar en este punto y como indica Salvador (2006: 29), la importancia de la técnica de la entrevista semiestructurada cuando la investigación se mueve en entornos donde es necesario obtener datos esenciales sobre aspectos no documentados o explicitados acerca del funcionamiento del sistema de función pública.

última década el que suscribe ha realizado en el marco de la actividad investigadora promovida por la EGAP. En concreto, debe ser subrayada la participación durante el bienio 2006-2007 como coautor en una investigación sobre diagnóstico de necesidades formativas de los empleados públicos autonómicos. El producto de esta investigación se materializó en diversas publicaciones en las que se describe el entorno formativo autonómico y se aportan líneas de mejora del mismo.

Específicamente en el marco del aludido trabajo de la EGAP se emplearon las siguientes técnicas:

- Entrevistas en profundidad semiestructuradas: entre el 29 de mayo y el 6 de julio de 2006 se realizaron un total de nueve entrevistas a individuos que ocupaban en el momento puestos de inspección o subinspección de servicios en la Administración autonómica, y a individuos que ocuparon con anterioridad esos mismos puestos y que en la fecha de realización de la entrevista estaban destinados en otras posiciones, tanto de la propia Administración autonómica como en otras organizaciones del sector público. Los contenidos sobre los que versaron las entrevistas estaban relacionados con los objetivos de estudio del nivel de organización. Las entrevistas se realizaron en el emplazamiento de los respectivos puestos de trabajo.
- Grupos de discusión empleando el criterio de segmentación (grupos de máxima homogeneidad interna y de máxima heterogeneidad externa) anunciado en el diseño del proyecto, se formaron un total de 6 grupos:
  - un grupo integrado por subdirectores generales;
  - un grupo integrado por jefes de servicio;
  - un grupo integrado por jefes de sección;
  - un grupo integrado por ocupantes de puestos base;
  - un grupo integrado por personal laboral.
  - un grupo integrado por subdirectores generales, jefes de servicio, jefes de sección y puestos base con un mínimo de 10 años de experiencia en la Administración autonómica.

## **CAPÍTULO 1. PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÁNEO Y FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Se inicia el presente estudio con una revisión de las principales líneas seguidas en la evolución del pensamiento administrativo. En este sentido, partiremos de la relectura contemporánea del paradigma burocrático para contextualizar las concepciones dominantes actuales en su aplicación al sector público –Nueva Gestión Pública; gobernanza en red; enfoque de la calidad– que sostienen y siguen justificando los procesos de reforma y modernización administrativa.

Desde un nivel de abstracción máxima hasta el más operativo de los programas de reforma o modernización, se esclarecerán las tensiones e implicaciones que dichos modelos y su realización en el plano de las políticas públicas tienen finalmente en los sistemas de gestión moderna de recursos humanos en el ámbito público.

Igualmente, a lo largo de este estudio, se relacionará la incidencia de la tecnología en el pensamiento administrativo contemporáneo, y, por extensión, las implicaciones de estas conexiones con el rendimiento, las actitudes y las aptitudes que deben ofrecer los empleados públicos.

La certidumbre en que se desenvolvían las Administraciones Públicas tradicionalmente parece haber dado paso a un entorno incierto y de acentuada inestabilidad. La rapidez de los cambios sociales, económicos y políticos actuales se ha visto multiplicada por las posibilidades de las nuevas tecnologías. El concepto triunfante parece haber sido el de la adaptación constante en línea con la idea de la mejora continua sugerida por el enfoque de la calidad<sup>3</sup> (Parrado, 1996: 7). En este contexto, las nuevas tecnologías han tenido una importancia suprema, al ir cambiando gradualmente las formas de relación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos. Este cambio se ha sumado al de la transformación de la concepción del ciudadano, que, de mero administrado, ha pasado a ser tratado como un cliente al que satisfacer –o, al menos, intentarlo– en sus expectativas y demandas siempre cambiantes.

---

<sup>3</sup> Esta concepción de “mejora continua” está presente en la mayor parte de las *herramientas* para la calidad en las organizaciones públicas. En concreto, tanto las normas ISO, como los modelos CAF, EVAM o EFQM presentan continuas referencias a la necesidad de plantear la calidad como un proceso siempre inacabado o de mejora continua.

### 1.1. Ideologías de gestión y Administraciones Públicas

El objetivo de este apartado introductorio es mostrar que tanto las reformas como los procesos de modernización son el reflejo, en el ámbito más estrictamente administrativo, de un cambio más profundo que afecta a la concepción misma del sector público y del pensamiento administrativo. En este sentido, nos situaremos al filo del denominado *cambio de paradigma*<sup>4</sup> (Aucoin, 1997: 494) con el fin de determinar en qué medida se puede sostener un cambio de visión de tal entidad que afecte, a la postre, a los requerimientos y al concepto mismo de la gestión de los empleados públicos.

Dejando atrás los modelos de “Administración Patrimonial” o “Protoburocrática”, y hasta bien entrado el siglo XX, la Administración Pública tradicional burocrática venía prestando sus servicios desde una posición de supremacía o autoridad sobre el administrado, sustentada en la clara asunción de que la Administración protegía el interés general frente a los intereses individuales: *El grand commis francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés, habrían de convertirse en la personificación del interés general* (Crozier, 1997).

De esta forma, avanzado el siglo XX, continuaban vigentes las características de funcionamiento del modelo burocrático descrito<sup>5</sup> por Weber (1979), rasgos que, por otra parte, perviven en el modelo actual: organización jerárquico autoritaria y consecuente control político de la Administración (Parrado, 1996: 3); especialización de funciones; delimitación rigurosa de competencias; seguimiento estricto de procedimientos; estructura competencial basada en normas; actividad administrativa continua; uso de documentos y comunicación por escrito; no propiedad del cargo; adecuado abastecimiento de materiales; o, entre otras características, procedimientos racionales de disciplina y control.

El modelo burocrático, desde su concepción estructural (Martínez, 1999), es, así, considerado el más influyente en el pensamiento organizativo contemporáneo tanto desde la perspectiva política como técnica (Olmeda, 1999: 276). Este modelo se basó en el triple principio de homogeneidad, jerarquía y unidad (Chevalier, y Loschak, 1983: 77), legitimado por la emergencia de una racionalidad de tipo técnico y legal como principio de gestión de los asuntos públicos. Como sostiene Nieto (1976), el

---

<sup>4</sup> Sobre el cambio de paradigma es muy interesante el “texto alegórico” de Parrado (1996: 1-2), en el que se muestran dichos cambios desde la óptica de un gestor del área sanitaria.

<sup>5</sup> Cabe recordar que el modelo burocrático es ideal y no se corresponde a ningún modelo de Administración Pública que haya existido, a pesar de que Weber se inspirase en el modelo de la Administración prusiana de principios del siglo XIX para la elaboración de su obra *Economía y Sociedad* (1912).

modelo weberiano vendría presidido por la idea de dominación racional-legal frente a otras legitimaciones como la carismática o la dinástica, propias de modelos anteriores: el seguimiento y la cuasi-sacralización del procedimiento y de las normas implican una nueva línea de legitimidad sostenida sobre la aceptación que el funcionario público hace de las directrices de la organización, ajustadas al procedimiento y a la norma establecida.

Junto a las características apuntadas, podemos enfatizar las de la impersonalidad de las funciones y la competencia profesional especializada (Dupuy y Thoening 1993: 633): el poder de cada individuo es impersonal y deriva de las normas que dan fundamento al ordenamiento jerárquico, esto es, al principio de lealtad al superior (Barnard, 1959; Ramió, 1996: 36); el desempeño de cada cargo se basa en la preparación especializada de su ocupante y, para eso, los miembros se seleccionan bajo un principio objetivo de mérito, siendo su vínculo a la organización indefinido.

A las peculiaridades atribuidas al modelo burocrático se añade, en su aplicación al sector público, la de la división entre las tareas políticas y las administrativas (Arenilla, 1996: 3; Brugué y Subirats, 1997) que hunde sus raíces en la teoría clásica de separación entre política y Administración propuesta originalmente por Wilson (1887).

Por otra parte, los autores que más intensamente han profundizado en el modelo weberiano han sido también sus más cualificados críticos. Destacan en este punto, primeramente, las aportaciones Merton que incorporó en 1940 un aporte importante a la evolución del pensamiento administrativo al revitalizar un estudio *más realista* (Ramió y Ballart, 1993: 32) de la burocracia, describiendo las múltiples fuerzas dentro de la burocracia que suscitan la disciplina y orientan a los funcionarios (Olmeda, 1999: 303), así como las disfunciones que le afectan (Merton, 1960: 203). Entre estas disfunciones, exageradas según Merton (1960), destacan la rigidez, la obsesión reglamentista, el formalismo y el corporativismo (Arenilla, 1996: 10) que “distrae” al burócrata del interés general sustituido por el interés en mantener el estatus u otros intereses de su grupo de pertenencia.

Dentro de este “revisionismo estructuralista” emerge con fuerza Selznick (1949), para quién la burocracia no es poco flexible, como en su día señaló Weber, sino que incluso puede ser descrita como un ente permeable a presiones internas y externas, y en tal medida como un ente incluso adaptativo y dinámico, llegando a integrar una cierta capacidad de cambio. Gouldner (1955) amplía esta revisión de Weber afirmando la existencia de distintos modelos de burocracia que se

corresponderían con distintos grados de burocratización. A su vez, estos grados diversos permitirían diferentes grados de libertad o de flexibilidad del modelo organizativo. Los dos autores anteriores, principales investigadores del modelo organizativo de Weber junto a Merton (1960), coinciden finalmente con la muy cualificada visión de este último en la observación de que, en definitiva, faltan en la teoría weberiana los factores informales (Barnard, 1959) que habitan en las organizaciones y muy especialmente aquellos relacionados con la conducta humana. Como señala Selznick (1949) o Blau y Scott (1993), los factores informales, es decir, aquellos que se repiten sin un propósito específico trascendiendo del diseño abstracto de un organigrama de personal y dirección, son vitales para el mantenimiento y desarrollo del propio sistema formal.

Villoria (1997: 22) pone de relieve además las críticas recibidas por el modelo de Weber que se dirigen a la división especializada del trabajo, por la alienación individual (Kliksberg, 1989: 80) que suponen y su oposición a la unidad de mando (Oliás de lima, 2001: 4); las efectuadas contra la concepción rígida de la jerarquía, por descuidar los circuitos informales de las organizaciones, así como la cultura y las complicidades entre los empleados que pueden conducir a la búsqueda de sus propios fines (Selznick, 1949: 47); las vertidas sobre la reglamentación exhaustiva, por su tendencia a la generación de rutina y el apalancamiento de los individuos; o las dirigidas a la impersonalidad, en contraste con un cambio social que demanda atención personalizada y adaptación a las características específicas de cada individuo.

Contemporáneo y, en buena medida complementario, de la interpretación weberiana de las organizaciones, hay que mencionar también la influencia del enfoque taylorista.

F.W.Taylor, padre de la administración Científica (1916), basó la eficacia y la eficiencia en el control, en los métodos y en la medición de los tiempos (Peters y Waterman 1982) y, en definitiva, en la productividad de hombres y máquinas (Olmeda, 1999: 297) al entender el trabajo como algo mecánico aunque necesitado de una *revolución mental de los trabajadores* (Taylor, 1969: 45). La organización científica del trabajo aporta un enfoque coactivo (Taylor, 1969: 77) al proceso de producción que procura la búsqueda de una fórmula de elaboración mejorada, más rápida y precisa de las tareas específicas (Ritzer, 1996: 41), dando una vuelta de tuerca más al modelo weberiano. Una vez obtenido un modelo óptimo de estandarización en la realización de tareas, Taylor entendía también que se podrían realizar de una manera más eficaz los procesos de selección del personal idóneo para cada puesto de trabajo, personal al



que se formaría especializándolo en una tarea, se proveería de un equipo adecuado y una organización eficiente, además de organizarlo según una previa subdivisión de funciones.

Desde una metodología positivista anclada en la observación rigurosa de los hechos, H. Fayol continuaría la senda del *cientifismo* de Taylor desarrollando un modelo administrativo integral basado en una visión eficientista en la que despunta el papel que otorga a los elementos estructurales y a las funciones globales de la organización (planificación, organización, dirección, coordinación y control). El cambio de enfoque que imprime al estudio de las organizaciones, desde los procesos de trabajo a las actividades directivas justifica todavía hoy la vigencia de buena parte de su contribución (Baena, 2000: 63). La planificación, la dirección por objetivos (Drucker, 1954) o los métodos de presupuestación deben también buena parte de su concepción actual a la doctrina de Fayol. Junto a los anteriores, otros aspectos fundamentales de su pensamiento se relacionarían con el desarrollo de los conceptos de división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses particulares a los generales o estabilidad en el puesto.

El *cientificismo* de Taylor y Fayol tendría su contrapartida en la generación de *irracionalidades del propio modelo racionalizador* (Ritzer, 1996: 41), condensadas en los efectos deshumanizadores derivados del estricto control tecnológico de los empleados y en la consiguiente pérdida de la capacidad de innovación y creatividad del trabajador puesta en evidencia por Barnard (1959).

Revisando desde una óptica contemporánea la visión excesivamente formal de la organización que adoptó Weber, Barnard aporta a la ciencia de la administración un novedoso enfoque sobre el comportamiento de los individuos en las organizaciones (Baena, 2000: 64), iniciando la senda de los estudios dedicados a analizar las interacciones entre los individuos, bien agrupados, bien desde una perspectiva unipersonal, que conforman las organizaciones. Su visión sobre las funciones de los elementos dirigentes (1959) aportaría la idea de la necesidad de la cooperación entre organizaciones y situaría la implicación y motivación de todos los componentes individuales en el centro del sostenimiento del sistema organizativo.

Barnard maneja en contraposición a Weber no solo elementos estructurales, sino también elementos dinámicos que el autor alemán no tuvo en cuenta y, por ello, siguiendo las conclusiones de los experimentos *conductuales* del Movimiento de las Relaciones Humanas sobre la importancia de las interrelaciones, el sentido de pertenencia al grupo o las influencias del grupo en la conducta laboral se constituye en



una de las figuras fundamentales del pensamiento organizativo en un periodo en el que eclosionan enfoques muy influyentes: teoría de sistemas y contingencias; psicología industrial y teoría de la toma de decisiones, fundamentalmente.

Frente al enfoque científico del trabajo que se saldó con un espectacular incremento de la productividad y una revolución en las estructuras de producción a costa de una deshumanización del proceso productivo, resultó balsámico el modelo japonés (Z) sintetizado por Ouchi (1984), que consiguió aglutinar control y medición con aportación de valor y aprovechamiento del talento de los empleados, consiguiendo un mayor aumento de la productividad general en el ámbito privado<sup>6</sup>.

No estaría completa esta sucinta reseña sobre la evolución del pensamiento administrativo sin la referencia a los *teóricos conductistas de la decisión* (Olmeda, 1999: 310) situados en la frontera con la ciencia política y entre los que cabe destacar a Simon (1982), Lindblom (1959) o March y Olsen (1979). Como se sabe, especialmente relevantes son las aportaciones de Simon, quien cambia la visión del estudio de las organizaciones públicas al centrarse en el proceso de adopción de decisiones. Introduce la idea de “racionalidad limitada” (Simon, 1982), concluyendo que no hay en la realidad de las organizaciones tiempo, recursos o capacidades suficientes para garantizar que una decisión es adoptada con completa probabilidad de éxito, razón por la cual en lugar de la solución óptima se ha de buscar la mas satisfactoria.

Pese a los distintos posicionamientos tratados en líneas anteriores, la previsibilidad del comportamiento humano en el trabajo, derivado de los excesos burocráticos y cientificistas más ortodoxos, tiene su correlato en la previsibilidad del comportamiento de la Administración mediante su sumisión a la ley, que continúa siendo la principal preocupación durante la primera mitad del siglo XX.

Antes de abandonar estos autores claves del pensamiento administrativo moderno cabe dilucidar si los enfoques presentados sufren una evolución traumática hacia nuevas concepciones o si lo que ha sucedido es una evolución lógica hasta un paradigma actual en el que dichos modelos siguen presentes con la supervivencia de todas o algunas de sus características fundamentales, aspectos sobre los que se reflexiona en las próximas páginas.

---

<sup>6</sup> Sobre el modelo japonés de función pública *vid.* Ikari (MAP: 1995: 81-89).

### *El cuestionamiento del modelo burocrático*

Cabría ahora preguntarse si estamos actualmente viviendo el resultado de un cambio de paradigma, señalado mayoritariamente, entre otros, por Osborne y Gaebler (1993), o si, al contrario, estamos ante una evolución adaptativa del modelo weberiano, como parecen sugerir autores como Hood o Ritzer. En todo caso, cabe tener presente que sobre el pensamiento organizativo es difícil considerar que existan paradigmas totalmente obsoletos (Ramíó y Ballart, 1993: 29), ya que la realidad nos muestra continuamente rasgos visibles de cualquiera de las categorías utilizadas para el análisis (Parrado, 1996).

En esta línea de evolución o adaptación del modelo weberiano puede situarse la opinión de Hood (1997: 467-490), al introducir el concepto de “Administración Pública Progresiva”. Asimismo, Ritzer (1996: 35), al enfatizar el fenómeno creciente de la “macdonalización”, también parece defender la tesis de la persistencia de muchas de las características weberianas, en este caso desde la observación de los rasgos que explican el éxito del modelo organizativo neotaylorista y neoweberiano en muchas organizaciones contemporáneas: la eficacia, la especialización, la cuantificación, la rapidez, la previsibilidad o el control de los seres humanos mediante la tecnología (tanto clientes como empleados), refuerzan la tesis de la buena salud del modelo weberiano; a su vez, desde la asunción de que el paso del tiempo favorece los procesos de “macdonalización” o neoburocratización de las organizaciones, Ritzer elabora una crítica de algunas de las consecuencias indeseables del modelo, como serían fundamentalmente la deshumanización<sup>7</sup> o despersonalización (Hummel, 1977; Parrado, 2006) o la irracionalidad que provoca el exceso de racionalidad, así como el desprecio a la capacidad de innovación y creatividad del ser humano, dado el nivel de control de métodos de trabajo que observan los empleados de este modelo<sup>8</sup>. En la misma línea Merton (1960) había advertido previamente de estos efectos aún presentes y de cómo el énfasis en la estructura se aproxima a la eliminación completa de las relaciones personalizadas y de consideraciones no racionales como hostilidad, ansiedad o empatía. Estos efectos perviven desde el modelo burocrático, provocando en el ciudadano la percepción de altivez o soberbia respecto del funcionario que le responde en términos de procedimiento y formalismo (Merton, 1960).

---

<sup>7</sup> De hecho, frente a esta deshumanización, se argumenta la fuerza que están cobrando los modelos productivos más artesanales o alejados de una economía de escala.

<sup>8</sup> No podemos aquí dejar de mencionar la famosa anécdota narrada por Díaz (2007) sobre el empleado que, una vez jubilado, proclamó: *han tenido mis manos durante 40 años; una pena, porque con solo habérmelo pedido hubieran tenido también mi cerebro*.

Con similares tesis se alinean Halachmi y Bouckaert (1996: 189) cuando afirman que *si los miembros de la organización hacen más en menos tiempo, puede que sean más eficientes, pero eso no quiere decir que contribuyan a conseguir un resultado aceptable y que por tanto sean más productivos*. Como recalca Arenilla (1996: 6), no se puede considerar que la aparición de una forma distinta de administrar los asuntos públicos implique una sustitución de los métodos antiguos por métodos nuevos. El sistema de administración tradicional y el *gerencialismo* tienen que existir con las virtudes y las irracionalidades de su contrario.

Son abundantes las contribuciones que refuerzan no solo la percepción de que las características del modelo burocrático weberiano perviven en las organizaciones contemporáneas (Arenilla, 1996), sino que se han extendido al socaire de la introducción de las nuevas tecnologías a través de una nueva oleada de procesos racionalizadores, de estandarización y control, llegando a convivir incluso con el management (Parrado, 1996: 6). Una observación reforzada por quienes subrayan la escasez de experiencias reales de cambio y superación del modelo burocrático (Bastos, 1998: 205; Ackroyd et al, 2007).

Para observar la intensidad del cambio hacia un posible nuevo paradigma, quizás no perfectamente definido en sus límites ni consensuado (Villoria, 1997), pero reconocido como “post-burocrático” (Barzelay, 1992), o siguiendo a Hood (1997), en transición desde una Administración Pública Progresiva a la Nueva gestión Pública<sup>9</sup>, podemos tomar como referencia los rasgos del modelo administrativo tradicional (MAP, 1990a):

1. La difusión de la acción administrativa se ha hecho y se sigue haciendo desde la sobrevaloración de las virtudes de las reglas jurídicas (juridicismo tradicional).
2. El reflejo de la cultura ligada al hipernormativismo suscita en el empleado público un puro deber de cumplimiento formal de la legalidad y el procedimiento.
3. La insuficiente asimilación del principio de eficacia en la gestión y la responsabilidad del gestor generan a posteriori una doble descarga de

---

<sup>9</sup> Hood (1997), Olsen (2005) o Cardona (2006) sugieren que no se puede hablar tanto de ruptura respecto del modelo weberiano, como de evolución desde ese modelo a las nuevas características del entorno de la Administración Pública. Con el expresivo subtítulo de “¿Weberianismo en un nuevo hábitat?”, Hood (1997: 485) defiende la posibilidad de que la informatización nos acerque, en lugar de alejarnos, a la visión weberiana del tratamiento impersonal e inflexible, basado en reglas, casos y controles minuciosos, encontrándonos, así, ante un estadio superior del modelo weberiano al superarse ciertas constricciones tecnológicas. De hecho, Hood (1997: 481) sugiere que los temas básicos de la NGP añadieron poca sustancia a las doctrinas utilitarias de la gestión pública desarrolladas por Bentham hace ciento cincuenta años, basadas por aquel entonces en principios de competencia, transparencia o atención a los consumidores. Podríamos hablar incluso de una “reflotación” o un “nuevo brillo de viejas ideas” (Hood, 1997: 481) o de una “reformulación” de modelos tradicionales, como señala Aucoin al hablar del gerencialismo (1997: 497).

responsabilidades de los gestores: ante los ciudadanos, por su desconexión de los objetivos finalistas de la actividad de la Administración; y ante los superiores, dado que en el marco vigente su responsabilidad prioritaria es la cumplimentación de los procedimientos reglamentariamente establecidos que acotan su campo de actuación.

Metcalfe y Richards (1987: 65-86) por su parte, contraponen valores de la cultura burocrática como los arriba citados a los que corresponden a una moderna cultura de gestión, guiada en esencia, como ha puesto de manifiesto la OCDE en su documento *La transformación de la gestión pública* (MAP, 1997: 38), por la orientación a los resultados:

- De una cultura que persigue la observancia del procedimiento a una cultura orientada a obtener resultados<sup>10</sup>.
- De una cultura de subordinación jerárquica a una cultura que estimule la responsabilidad personal.
- De una cultura de continuidad a una cultura de innovación.
- De una cultura de despreocupación por los recursos a una cultura de concienciación por los costes.
- De una cultura de estabilidad a una cultura de mejora continua.

Por otra parte, y junto a la obsolescencia de la vieja cultura administrativa, el propio diseño tradicional del Estado encuentra serias dificultades para sobrevivir (Delgado, 1995: 537; Lane, 1997) toda vez que las tres funciones principales a las que se dedicaba –reglamentar las relaciones sociedad/entorno; reglamentar las relaciones internas del propio Estado con sus estructuras y asegurar la capacidad de acción del sistema político-administrativo con la asignación de recursos materiales y humanos, fundamentalmente, a través de los presupuestos (redistribución)– están siendo desvirtuadas por la complejidad de la nueva maquinaria gubernamental cargada de múltiples servicios que son prestados en masa (Lipsky, 1980; Oltra, 2008: 151).

Pasado el ecuador del siglo XX y tras dos guerras mundiales, la Administración Pública comenzará a responder, además de a la sumisión a la legalidad, a los estímulos y presiones de las expectativas sobre lo público de una sociedad civil más

---

<sup>10</sup> Son enormemente ilustrativos de este cambio los datos recogidos por el CIS (2006a), según los cuales y ante la pregunta sobre cuál creen que debería ser el objetivo final de su trabajo, los funcionarios responden en claves de eficacia o servicio a los ciudadanos; mientras que es anecdótica la respuesta entre ellos de los que se refieren a aspectos legales, procedimentales o de adecuación a las normas jurídicas.

instruida y conocedora de sus derechos. La Administración irá paulatinamente mostrando las contradicciones y rupturas entre las nuevas exigencias sociales y una estructura administrativa inadecuada y pertinazmente impermeable a la evolución socioeconómica<sup>11</sup>.

Para algunos autores, sin embargo, esta transición no resulta tan crítica o traumática, y, de hecho, algunos de ellos se han encargado de señalar las virtudes del modelo tradicional: a pesar de sus grandes deficiencias (Merton, 1960; Hughes, 1997: 131; Suk, 1999: 344; Pollit y Bouckaert, 2000) e incluso aun sabiendo que este modelo tradicional podría poner en peligro aspectos clave como la innovación. En definitiva, está por ver si la *racionalidad administrativa* (Aberbach y Rockman, 1988) definida por el profesionalismo, la equidad, la imparcialidad, los elevados criterios éticos y la ausencia de corrupción pueden ser mantenidos en el nuevo marco gerencial. En esta misma línea, Aberbach y Rockman (1988); Echebarría y Mendoza (1993: 21) o Lasiera (2007) destacan la permanencia de valores propios del paradigma burocrático, como serían los de igualdad y mérito; el carácter estatutario (que impida la rotación de empleados como consecuencia de los cambios políticos) (Bastida, 2012); cierto grado de jerarquía (Lorenzo, 2004) o momentos de liderazgo duro (Nye, 2011) –aunque orientado de una forma diferente a la clásica y siempre al servicio de que prime el interés general–; la rendición de cuentas individual, la seguridad jurídica, la objetividad y la neutralidad (Mayntz, 1985: 75; Román, 2001: 21-26), impidiendo el *rápido paso del impulso a la acción* que a veces intenta imprimir el político (Merton, 1960); y los valores democráticos (Arellano y Cabrera, 2005), que son incluso calificados como “razón de ser” del modelo de gestión pública (Salvador, 2008: 110).

Arellano y Cabrera (2005: 613) exponen muy gráficamente que las regulaciones no son solo *creaciones de mentes retorcidas* para reducir la eficiencia, sino que a veces son cuidadosos guardianes para garantizar el imperio de la ley o el equitativo acceso a las condiciones y oportunidades socialmente necesarias. Ambos inquieren si *debemos construir organizaciones gubernamentales basadas estrictamente en la competencia, el mérito, la innovación y la eficiencia. ¿O debemos también construir organizaciones gubernamentales conscientes de la pluralidad, la equidad, la justicia, incluso cuando tomarlas en consideración implica que la eficiencia limpia no debe ser el valor mas importante de las organizaciones públicas?* (Arellano y Cabrera, 2005: 615).

---

<sup>11</sup> Véanse al respecto el extenso listado de “buropatologías” apuntadas por Caiden (1991: 127), el diagnóstico que Echebarría (1989: 36-37) hace del mal funcionamiento administrativo o los puntos débiles del modelo burocrático recopilados por Ramió (1996: 36).

Cabría preguntarse si el supuesto cambio de paradigma se ha dado también en el sector privado y, en ese caso, si está sujeto a los mismos dilemas o si ha sufrido cambios de la misma entidad que los acaecidos en las organizaciones públicas.

Respondiendo a estas cuestiones cabe afirmar que lo cierto es que en el plano de la gestión privada también disponemos de ejemplos de un posible cambio de paradigma. De hecho, también las organizaciones privadas han dispuesto tradicionalmente estructuras jerárquico-piramidales como las estudiadas por Weber (1917) para el ámbito público (Mayntz, 1985), con las implicaciones en los flujos de información exclusivamente “top down” que ello ha tenido (Díaz, 2007), así como en la extensión de un importante grado de burocratización en las organizaciones privadas (Ritzer, 1996).

Siguiendo las tesis de Peters y Waterman (1982), el paradigma que decae, exitoso hasta el momento, es el de la racionalidad y la instrumentación analítica. Ambos autores argumentan dicho cambio desde la constatación de que la racionalidad era suficiente dado que las cosas eran más sencillas; jugaban factores tales como la demanda de productos acumulada durante la guerra, la ausencia de una dura competencia internacional y una población activa que tras la depresión se contentaba con tener un empleo. Por lo tanto, se entiende que el cambio en los factores antes apuntados, supone la inviabilidad de un modelo de pensamiento inevitablemente unido a los mismos, y la búsqueda, al igual que en la gestión pública, de un nuevo esquema de pensamiento.

En el plano económico, el contexto para el cambio viene precedido del triunfo de la teoría económica keynesiana, desde sus capacidades tanto para controlar y anticiparse a las crisis como para defender la viabilidad de los mecanismos de protección social y su aceptación por todos los partidos políticos (Elcock, 1997: 434). Todo lo cual prepara el terreno para, desde la evolución gradual del orden estatal creada por el liberalismo político, posibilitar la implantación plena, aunque con ritmos diferentes en cada Estado, del Estado de Bienestar.

Precisamente, es el plano económico desde el que cabe preguntarse por qué entra en crisis el modelo burocrático.

Es nutrido el número de autores que reconocen el económico como el factor más importante para el cambio (O'Connor, 1981; Echebarría 1989: 24). Los graves problemas económicos precipitan un proceso latente de dislocación del modelo de Administración Pública respecto de la sociedad a la que sirve. Así, la asunción de nuevas funciones o, en palabras de Kliksberg (1989: 21), el aumento de la *presencia*



*histórica relativa del Estado*, prosiguen indefectiblemente hasta que la coyuntura económica varía, con las crisis del petróleo de 1973 y el repunte de 1979 que provocarán la conocida *Crisis fiscal del Estado* (O'Connor, 1981) también denominada como *crisis financiera* (Peters y Pierre, 2005a), conceptos que reflejan el desequilibrio entre la progresión de gastos e ingresos públicos y que dan pie a la aparición de la idea de la *Crisis del Estado de Bienestar*, que desencadena a su vez, un cuestionamiento más global del conjunto del sistema público, en el que se incluye la revisión de otras concepciones como la teoría jurídica de la Administración Pública y el modelo mismo de organización burocrática (Echebarría, 1993: 110).

Como sabemos, los problemas económicos provocados por la crisis del petróleo en los años setenta terminan con la bonanza económica posterior a la II Guerra Mundial, sustentada doctrinalmente en la teoría económica keynesiana y los instrumentos de planificación e intervención que protegieron el aumento progresivo del gasto Estatal.

El nuevo panorama de restricción y austeridad choca frontalmente con una demanda social que no se “enfría”, merced, fundamentalmente, por un lado, a la ley de Wagner, que explica el crecimiento del gasto por el aumento de las necesidades colectivas derivadas del desarrollo económico; y, por otro lado, a la presión que ejercen las demandas sociales en el marco de la democracia política.

Esta definitiva contradicción entre la necesidad de reducir el gasto y el aumento de la demanda deja “tocada” aparentemente la teoría keynesiana, a pesar de la excepción de los países escandinavos, al mostrar para buena parte de la doctrina económica que sus fortalezas presentan mas dudas al entrar en un contexto extremadamente restrictivo. Así, pues, se produce una desautorización política evidenciada en la ruptura del consenso político sobre las posibilidades del Estado de Bienestar y el consiguiente ascenso de la llamada “nueva derecha”, que responsabiliza al despilfarro administrativo del fracaso del sistema económico (Bevir et O'Brien, 2001) y, consecuentemente, se produce un replanteamiento global del papel económico del Estado.

La precariedad de recursos en la que anteriormente y a menudo se desarrollaron las Administraciones Públicas deja paso a una *escasez aguda* (Motta, 1985: 179). El Estado se deteriora por el contexto socioeconómico en el que se inserta, pero entendiendo este como detonante último de una crisis de carácter estructural formada por dos tendencias diametralmente opuestas, como son, por una parte, la paulatina necesidad de reducir el gasto, y por la otra, el continuo goteo de

nuevas demandas al aparato, sobre todo en el área de los servicios sociales (Motta, 1985). El resultado de la suma de estas causas es la *sobrecarga* del sistema (Kliksberg, 1989: 17) o de la maquinaria administrativa (Metcalf y Richards, 1989: 18); es decir, el profundo desajuste entre la acumulación de responsabilidades públicas y las posibilidades reales de las instituciones para darles respuesta (Echebarría, 1993: 33).

El problema expresado<sup>12</sup> y su causa (exceso de demandas) puede contemplarse igualmente no como una injustificada asunción de responsabilidades políticas y sociales por el Estado, sino como la constatación de que las Administraciones se sitúan en un orden de magnitud y complejidad que no tiene nada que ver con la Administración anterior a la mitad de siglo (Kooiman, 1993; Beltrán, 1996: 6; Salvador, 2001; Oltra, 2008: 151).

Al margen de la importante incidencia de la economía en el cambio de paradigma, otros factores son también señalados como detonantes de las posteriores transformaciones. En este sentido, Villoria (1997: 26-27) pone el foco en la improcedencia del liderazgo autoritario o *poder duro* (Nye, 2011) para dirigir unos empleados cada vez más cualificados que esperan poder participar en alguna medida en el proceso de toma de decisiones; la tendencia al aplanamiento de las organizaciones (Olías de Lima, 2009: 13); el diseño demasiado rígido de las competencias de cada puesto en un contexto que juzga conveniente que un empleado cualificado sea versátil y útil para la realización de múltiples funciones; así como la irrupción de un entorno de incertidumbre y rápidos cambios al que se habrán de enfrentar las organizaciones públicas actuales como esencia misma del proceso administrativo (Thompson, 1967).

Crozier (1996) señala también como causa adicional del cambio que se opera en el pensamiento administrativo la transformación que se da en una ciudadanía que ya no exige tanto obediencia a la ley –quizás por ser este un aspecto que se percibe conseguido– como libertad o autonomía personal, incidiendo así, en la causalidad otorgada a la puesta en cuestionamiento de la Administración por la sociedad (MAP 1995; Villoria, 1997)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Esta reflexión lleva a recordar la máxima comúnmente extendida en el análisis de políticas públicas referida a que los problemas no son algo objetivo, sino una definición construida a partir de las prioridades o valores circulantes. El problema debatido, por tanto, puede abordarse a partir de la asunción injustificada de nuevas responsabilidades públicas o como un cambio de paradigma necesario desde el momento en que existe una visión diferente y más amplia de las funciones que tiene que desempeñar el Estado y que, por supuesto, implicarán una revisión del sistema fiscal o de la productividad y eficiencia de los servicios públicos.

<sup>13</sup> Las causas que determinan el cambio de paradigma son condensadas por Villoria (1997: 81): radicalización de los rasgos de la modernidad; procesos sociales y económicos (globalización de los



El procedimentalismo choca con otros valores circulantes como la eficiencia, la eficacia o la agilidad en la gestión. Se demuestra inviable en ese momento un modelo homogéneo que evite el conflicto laboral, dada la diversidad de funciones y ámbitos territoriales y de gestión a los que se extienden las Administraciones. Entra, en definitiva, en crisis, la propia teoría jurídica de la Administración (Echebarría, 1993), construida para ordenar la estructuración interna y la actividad externa de los poderes públicos bajo el liberalismo político (identificación legitimidad/legalidad), siendo incapaces sus técnicas y categorías de lograr la adaptación requerida por el cambio de funciones de un Estado (Prats, 1993) al que también se va a exigir eficacia y eficiencia.

Junto a esa crisis de la teoría jurídica de la Administración Pública, el propio modelo de funcionamiento burocrático es cuestionado (Echebarría, 1993). Este fenómeno, comentado anteriormente, y proclamado sin excepción por partidos políticos de todo el arco ideológico (Caiden, 1991: 121-122), sobreviene, como hemos visto, por el hecho de que la diversificación de las funciones públicas quede encorsetada en un diseño organizativo uniforme y rígido, que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento impersonal de las normas y que resulta incapaz de adaptarse a los entornos cada vez más heterogéneos de la gestión pública, lo que alienta la advertencia sobre los *peligros* que puede suscitar la *huida del derecho administrativo* y la relajación en la sumisión a la legalidad (Martín, 1994: 7-27). *Sensus contrario*, por tanto, han de intentar armonizarse los principios de eficacia, legalidad y calidad (Rodríguez-Arana, 1996; Prats, 1993).

Se podría alegar al respecto que la burocracia es una forma perfecta de organización ajustada a las circunstancias de un estadio de la evolución económica y social concreto. Un modelo adaptado a una concepción mecanicista de la organización, sostenida sobre la posibilidad de cuantificar y predecir los comportamientos de sus integrantes y de adaptarse a un diseño de producción industrial que requiere entornos muy estables (Olías de Lima, 2001: 5). Unas condiciones que determinarían el agotamiento del modelo burocrático: la racionalización que requería el modelo productivo en el que se desenvolvía el paradigma burocrático sería sustituida en el periodo de *desindustrialización* (Gomá y Brugué, 1994: 210) o *postfordismo* (Hood, 1991) por un ciclo de producción en el que cobrarían relieve la alta tecnología y los servicios y exigiría mayor capacidad de

---

problemas y soluciones); exceso de inputs o expectativas sociales frente al público; y cambio en el pensamiento económico (progresiva retirada del cheque en blanco keynesiano a los gobiernos).

innovación y eficiencia en lugar de la dosis de racionalización que incorpora dicho paradigma (Crozier, 1996: 22).

Sin embargo, el advenimiento de un nuevo modelo productivo no eliminaría totalmente las prácticas precedentes. La sociedad altamente racionalizada descrita por Ritzer (1996) demostraría que la burocracia se habría extendido a las organizaciones privadas de servicios, produciéndose un acercamiento entre la burocracia pública y privada (Hood, 1997: 486), y generando modelos culturales contradictorios insertos en un entorno que dicta el distanciamiento de la forma burocrática de organización, pero premia la permanencia de los tradicionales elementos weberianos (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 3).

El nuevo paradigma precisa actuar atendiendo a las relaciones exteriores (Hughes, 1997) debido a la consolidación de la exigencia de responsabilidad pública. Estas nuevas relaciones a tener en cuenta, se refieren, según Allison (1982: 17) o Moore (1995), al trato con las unidades exteriores de la propia organización y su coordinación; así como al trato con organizaciones independientes como pueden ser las asociaciones empresariales o *gestión del entorno político* como esfera de gestión sugerida por Moore (1995), además del trato con la prensa y el público. Línea en la que encajaría el modelo surgido del concepto de gobernanza en red (Rodhes, 2010).

Con la cautela que exige evitar los reduccionismos, cabe advertir que el cambio tiene consecuencias distintas en función tanto de las características del Estado estudiado (Caiden, 1991: 58; Echebarría, 1989: 45; Villoria, 1997), como de la causa seleccionada (Villoria, 1997: 79). En otras palabras, el estudio del cambio sugerido varía en función de la causa que entendamos que origina la “crisis de legitimidad” de la Administración (Prats, 1992: 27-39), en función de la opción ideológica que se escoja, pero sobre todo varía en función de la teoría del cambio, dado que no existe una teoría integradora de las distintas perspectivas del cambio, sino que cada aproximación al fenómeno organizativo posee la suya propia (Ramíó, 1996: 169).

Con la crisis económica de los setenta como telón de fondo, aparecerán a finales de esa década, y sobre todo a partir de los años ochenta (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 1) nuevas orientaciones en la Administración Pública que se concretarán en las conocidas “Tres Es”: economía, eficiencia y eficacia. Surgirá, así, un nuevo enfoque que exigirá de la Administración mayor celeridad y capacidad de gestión, relegando a un plano secundario la remisión a preceptos legales o al procedimiento. Se abre, por tanto, la puerta al gerencialismo y a la introducción de técnicas de gestión provenientes del sector privado como hipotética solución de éxito (Martínez, 1999: 26).

Este nuevo contexto, que cuestiona el modelo burocrático, se desenvuelve en un entorno de mayor incertidumbre (MAP, 1995: 7) y rápidos cambios, lo que da pie a hablar de la transición de un modelo de gestión de estabilidad (entorno de la posguerra hasta los años setenta) al actual de gestión de incertidumbre (Gomá y Brugué, 1994: 207- 229).

De un modo más global, podemos señalar<sup>14</sup>, siguiendo a Hughes (1997: 104-105), Hood (1991), Dunleavy y Hood (1995: 105), Olías de Lima (2001: 12-20; 2006) o López (2002), los rasgos comunes a esa nueva forma de entender la Administración, conocida principalmente como Nueva Gestión Pública<sup>15</sup> (Hood, 1997; 1991; Pollit, 1993; 1997; 2007), que ha arraigado con mayor fuerza en países como Estados Unidos (Lynn, 2001), Reino Unido o Nueva Zelanda (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 6), si bien ha contado con experiencias parciales de implantación en países tan diversos como Suecia, Canadá, Dinamarca o los Países Bajos<sup>16</sup>.

La NGP ha sido conceptualizada como *tendencia internacional y universal* por su facilidad de transferencia a otros territorios, aunque con los matices, –de necesaria adaptación– que tiene esta capacidad de transferencia (Pollit, 2007; Salvador, 2001), así como por su capacidad de difusión, aceptación (Saíenz, 2003) y neutralidad política (Hood, 1991: 6). También ha sido definida la NGP como un conjunto de *ideas*

---

<sup>14</sup> Otros autores abordan el diseño de las características del nuevo paradigma de gestión público. Vid. Kliksberg (1989) y MAP (1990: 23-24).

<sup>15</sup> Sobre los ejemplos más destacados de aplicación del enfoque de la NGP, Barzelay (1999) recomienda, por orden cronológico, la revisión de los casos de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

<sup>16</sup> Hood (1997: 478) habla de un “grupo retrasado” de NGP, que incluiría países como Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía. Sin embargo, salvo Reino Unido, ningún Estado se ha adherido incondicionalmente a la NGP (Peters y Pierre, 2005: 136), siendo también mencionados por su radical aplicación de la NGP, Estados Unidos y Australia (Parrado, 1996: 6).

*ambulantes* o como un *estilo de organización de los servicios públicos* (Barzelay, 2003: 241)<sup>17</sup>.

El concepto de NGP define, en síntesis, un conjunto heterogéneo de programas (Hood, 1997: 473)<sup>18</sup> de difícil sistematización y discutible coherencia (Olías de Lima, 2001: 9; Nickson, 2002) a pesar de que Pollit y Bouckaert (2000) encuentran cierta coherencia entre los tipos de regímenes político-administrativos y las características y condiciones particulares de sus reformas gerenciales. Además, cabe recordar que estamos ante un movimiento al que se le critica una ostensible falta de base científica, y es presentado, más bien, como una *colección de buenas prácticas* desde la asunción de que, la coyuntura económica, exigía no detenerse en experimentos (Hood, 1997: 480).

Ackroyd *et al* (2007) ponen el foco en el proceso de difusión de los principios y técnicas de la NGP, remarcando la variable tasa de éxito detectada entre los diversos sectores de servicios públicos. En una investigación sobre este tema, presentan evidencias sobre la facilidad de la introducción de los principios de la NGP en servicios públicos administrativos, por ejemplo, mientras aparecen importantes obstáculos para esta misma introducción e interiorización en servicios públicos sanitarios o de servicios sociales.

Pese a las controversias generadas y las desiguales tasas de éxito, la NGP ha tenido una enorme aceptación independientemente de la opción ideológica de cada Estado. Arenilla la llega a calificar en este sentido como “marca blanca” (2005: 42), si bien autores como Peters y Pierre (2005: 131) apuntan, al contrario, que estamos ante una campaña muy dirigida ideológicamente<sup>19</sup>, que otros autores sitúan claramente en el pensamiento neoliberal (Olías de Lima, 2001: 9). En esta misma línea, Arellano y Cabrera (2005: 604) destacan que el argumento libertario de la NGP parece proponer que, una vez que el mercado y la meritocracia rigen todas las acciones gubernamentales, la racionalidad y la justicia aparecerán por si solas, pues será racional actuar moralmente. Dicha presunción, prosiguen los autores citados, es excesiva, tal y como intentan demostrar al elaborar un listado de peligros inherentes al “eficientismo” de la NGP, entre los que, en síntesis, se destaca sobremanera el de perder de vista valores “neopúblicos” como la equidad, la justicia social, la neutralidad (Mayntz, 1985: 75; Román, 2001: 21-26) o la seguridad jurídica (Arellano y Cabrera,

---

<sup>17</sup> Para un análisis comparativo del grado y tipología de las reformas gerenciales emprendidas en los distintos Estados, es muy relevante el libro de Pollit y Bouckaert (2000).

<sup>18</sup> Entre los que cabe destacar *Next Steps* en Reino Unido o *Project de Service* en Francia.

<sup>19</sup> Sobre la politización del concepto de NGP es muy interesante el trabajo de Arellano y Cabrera (2005).

2005) así como la sobrevaloración de la eficiencia y el carácter tecnocrático aplicado a la acción de gobierno.

A pesar de su heterogeneidad (Hood, 1995), de la diversa profundidad de experiencias y del variado grado de éxito o aceptación de las propuestas sugeridas por los teóricos de la NGP (Ackroyd, 2007: 23), puede identificarse una base común (Hood, 1991: 4-5) orientada a la racionalización económica (Hood, 1997: 469; Olías de Lima, 2001: 12-32) y en la cual serían instruidos los dirigentes públicos:

1. Preocupación por los resultados (Niskanen, 1971) y mayor exigencia de responsabilidad pública a los gestores (Aguilar, 2007:14; Hood, 1991) a quienes se les otorga capacidad de gestión directa, con mayor control por parte de los políticos (Pollit, 2003: 26); a su vez, se aumentan los controles sobre la burocracia (Aucoin, 1990), dotada supuestamente de un excesivo poder (Catalá, 2005: 212) que le lleva a perseguir intereses propios (Mayntz, 1985: 74; Arenilla, 1996: 10)<sup>20</sup>. La rendición de cuentas requiere una clara asignación de responsabilidades por las acciones realizadas, y no la difusión del poder (Hood, 1991: 4), lo que abona la separación de ámbitos de responsabilidad entre la dirección política y la gerencial (Longo, 2008: 20) introducida originalmente por Wilson (1887). Cabe apuntar en este sentido la probabilidad de que la obsesión por la medición pueda avocar a la gestión pública a una nueva “taylorización” (Martinez, 2007).

2. De la rigidez burocrática clásica a la flexibilidad (Kirkpatrick, 2006), pero sin perder el enfoque de la dirección estratégica (Sue Richards, 1995: 32; Gomá y Brugué, 1994: 207-229), y todo ello tanto respecto a las organizaciones como a sus recursos humanos (Longo, 1999) o los modos de contratación, acercándose así al estilo de gestión y a las prácticas del sector privado. Introduciéndose la idea de las jerarquías aplanadas u horizontalización (Barzelay, 1992; Lawler, 2000; Olías de Lima, 2009: 13) –frente a la excesiva presencia de escalones jerárquicos y jefaturas intermedias– y la desburocratización o “desregulación” (Aguilar, 2007: 14; Olías de Lima, 2009: 16)- frente a formalismo, procedimentalismo e irresponsabilidad por los resultados finales del proceso de gestión- como principios generales, aspectos a los que han contribuido el desarrollo de fórmulas de administración electrónica (Longo, 2008: 20).

3. Establecimiento de objetivos y estándares de actuación claros para la utilización de indicadores, técnicas de evaluación y sistemas de medición como norma (Hood, 1991: 4; Osborne y Gaebler, 1993; Peters y Pierre, 2005: 130; Aguilar, 2007:

---

<sup>20</sup> Muy ilustrativa al respecto es la información aportada por Ramió (2012) que narra como las luchas internas entre distintos cuerpos superiores de la AGE acabaron influyendo determinadamente en la orientación final de las políticas públicas de distintas áreas de actividad gubernamental.

14). Junto a estas posibilidades que otorga la medición y el control, surgen tendencias que avalan la utilización de incentivos económicos vinculados al desempeño (Bouzas, 2010).

4. Más sometimiento a las condiciones del mercado (Osborne y Gaebler, 1993; Lawrence y Thompson, 1999; Peters y Pierre, 2005: 129), llegando a introducirse un cambio cultural desde una cultura política colectivista a una cultura política individualista (Peters y Pierre, 2005a: 42). Se busca, así, una mayor competitividad en el sector público (Hood, 1991; Longo, 2008: 20), usando la competencia como factor clave en el logro de resultados y en la disminución de los costes (benchmarking). En este sentido se propone también la descentralización de la provisión (Gomá y Brugué, 1994: 207-229) para los consumidores hasta el tamaño mas reducido, facilitándoles un margen para elegir entre proveedores alternativos (*more choice*) (Pollit, 2003: 26) y, en definitiva, acercándose lo máximo posible a las preferencias ciudadanas<sup>21</sup>. En lo que atañe a los recursos humanos, la introducción de la competencia entre servicios implicaría la introducción de mas contratación temporal, siendo la permanencia en el puesto cada vez menor (Arenilla 1996: 7).

5. Fomento de la privatización para reducir el tamaño del sector público y gestionar mejor los servicios (Moe, 1977; Aberbach y Rockman, 1999; Lasiera, 2007) así como la desregulación de amplios sectores de actividad (Olías de lima, 2009: 12). Siendo este uno de los elementos mas “ideologizados” de la NGP (Ballart y Ramió, 2000: 71) ya que parte de la orientación política de quienes presuponen una idea de superioridad de la gestión privada sobre la pública (Osborne y Gaebler, 1993; Dilulio, 1994; Gunn, 1997; Del Pino, 2004) siguiendo la postura liberal clásica de Mill (2008). Como señalan Peters y Pierre (2005: 125), parece haberse generado la idea de que haga lo que haga el Estado lo hace mal, mientras el sector privado es más eficaz.

6. Ampliación del margen de maniobra o libertad para que los gerentes gestionen (Kettl, 1997; Pollit, 2003: 26), lo que se ha traducido complementariamente (Aguilar, 2007: 14) en el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, buscando la flexibilidad (Kirkpatrick, 2006) y el mantenimiento de instancias aisladas de la presión política que permita que estos entes trabajen más eficientemente y más cercanos al ciudadano-cliente. Cabe recordar en este punto que, como señalan Peters y Pierre (2005a: 50), al dejar margen de gestión a los gerentes

---

<sup>21</sup> En esta línea se situarían las experiencias de cheques escolares, así como otras específicas con la misma filosofía como el “cheque-bebe” (que permite escoger guardería con la financiación que otorgan los poderes públicos mediante su cuantificación en un cheque); el “cheque-asistencial”; o el “cheque-sanitario”, entre otros.



puede llegar a producirse una pérdida de relevancia de los cargos electos que pasan a desempeñar un papel más *periférico*.

7. Desagregación del sector público en función del producto (Hood, 1991; Lawler, 2000), con el fin de conseguir unidades más manejables, descomponiendo las tareas de la Administración mediante fórmulas semi-contractuales o semi-mercantiles.

8. La desagregación en función del producto entra en juego ante la nueva idea de considerar al ciudadano como un cliente (Hood y Schuppert, 1988; Aguilar, 2007: 14; Martínez, 2007), al que el sector público debe acercarse a fin de detectar con mayor exactitud sus preferencias –*stay close to the customer*– (Peters y Waterman, 1982). En el paroxismo de esta idea se ha venido introduciendo la conceptualización del “elector cívico” (Villoria, 1999: 109), que sería aquel que da sentido a su voto según el grado de eficacia de los servicios que recibe, dejando en evidencia la clara relación existente entre eficacia y legitimidad percibida (Arenilla, 2005: 35)<sup>22</sup>. A su vez, esta *clientelización* (Parrado, 1996: 7; Olías de Lima, 2009: 17) parece ser en parte el origen de la creación del modelo de agencias, o gestión en unidades semiautónomas (Longo, 2008: 19), incorporado plenamente a la legislación y a la práctica administrativa del Estado Español y las Administraciones autonómicas<sup>23</sup>. Algunos autores (Carroll, 1995; Prior *et al*, 1995) han advertido de los “peligros” de la obsesión por la satisfacción de los clientes, pues los gobiernos pueden perder de vista objetivos de largo alcance como la mediación en conflictos o la propia mejora general del país.

9. Énfasis en la mayor disciplina en el uso de recursos –*hacer más con menos*– con modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y a relacionar los costes con los resultados.

10. Cambios en la cultura organizativa (Olías de Lima, 2009: 19), sobre todo de los empleados públicos, que afectan a aspectos como la responsabilidad por los resultados, la orientación al servicio público, o la mejora en el trato con el *administrado-cliente*. A su vez, se propugna una disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el público, y una descentralización de la gestión de personal (Hood, 1997: 473-478; Martínez, 2007), componentes básicos de los programas de modernización de la función de recursos humanos (Bouzas, 2010) puestos en marcha bajo el marchamo de la NGP.

---

<sup>22</sup> De ahí que, por ejemplo, incluso normativas tan alejadas de la gestión pública como la que regula el Consejo de Estado en España, incorporen previsiones sobre la importancia de la eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines (Art 2.1).

<sup>23</sup> En el ámbito estatal destacamos al efecto la Ley 28/2006 de agencias, mientras que para el ámbito autonómico gallego ha tenido una especial incidencia en la creación de agencias la Ley 16/2010 (LOFAXGA).



Esta novedosa *filosofía administrativa* (Barzelay, 1999) o *filosofía de gestión genérica* (Peters y Pierre, 2005: 129), sobre el funcionamiento de la Administración Pública, que acompañará el ascenso de la “Nueva Gestión Pública” (Pollit, 1993)<sup>24</sup>, tiene un origen estadounidense<sup>25</sup>, con fuerte presencia, sobre todo, en los años ochenta (Bouzas, 2010) incorporando en la práctica europea precisamente la tipología de reformas anglo-americanas (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 2).

El traslado desde el concepto de Administración, en cuanto seguimiento de instrucciones, al concepto de gestión significaría, en esencia, perseguir la obtención de mejores resultados (Hughes, 1997: 105) empleando otro estilo de organización de los servicios públicos (Barzelay, 1999). Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos uno de los países promotores del modelo a partir de la difusión alcanzada por los trabajos de Osborne y Gaebler (1993) –*Reinvención del Gobierno*–.<sup>26</sup>

Bañón y Carrillo (1997) consideran que el concepto de Nueva Gestión Pública engloba las preocupaciones fundamentales y las respuestas más novedosas que desde la Administración Pública se dan a los retos de la denominada sociedad postmoderna.

No obstante, la entidad del cambio que aporta la Nueva Gestión Pública no es un tema exento de polémica, respecto a la cual Pollit advierte que, aunque no estamos ante una mera moda de gestión pública, como señalan, entre otros, Spann (1981), quizás sea excesivo tildarla de “revolución” (Pollit, 2003: 26) o incluso de “cambio de paradigma” (Hood, 1995).

La NGP<sup>27</sup> se despliega de forma camaleónica (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 4; Arenilla, 1996: 2) a través de una amplia variedad de formas en función de cada contexto concreto. De hecho, hay que tener presente que nada garantiza que una estructura organizativa que tiene éxito en un lugar, no pueda fracasar en otro

---

<sup>24</sup> Pollit (1993) se refiere en este mismo sentido al concepto de “Managerialism”.

<sup>25</sup> La NGP surge a finales de los años setenta e inicios de los ochenta. Sus ideas se pueden sintetizar en el principio de aproximación de los esquemas de producción pública a los de la producción privada. No obstante, en contra de lo aportado desde el “management”, desde este enfoque se entiende que tal traslación solo puede efectuarse mediante un proceso de adaptación a las peculiaridades de la Administración Pública.

<sup>26</sup> El impulso tiene lugar cuando la administración Clinton lleva a cabo un estudio del sector público, el *Análisis de la Actuación Nacional (NPR)*, con el objeto de promover “un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario” (Gore, 1993: 7).

<sup>27</sup> Pollit (1993: 45) caracteriza el anhelo de mejorar la Administración considerando la importancia prestada al simbolismo y a los rituales y, por extensión, a todo lo referente a la cultura organizativa y a la necesidad de cambio.

(OCDE, 1995a; Pollit, 2002: 2), pues los países, contextos y sectores de servicios en que se aplique son determinantes (Ackroyd *et al*, 2007).

En el artículo “New Public Management in Europe”, Pollit, Van Thiel y Homburg (2007: 2) abordan el hecho de que la NGP se ha ido adaptando a cada contexto nacional con importantísimas diferencias, aun aplicando las mismas prácticas<sup>28</sup>. Estas diferencias y la misma filosofía de gestión vienen de la mano, entre otros, de factores tales como el sistema político-administrativo de cada país de Europa Occidental –muy renuente en la Europa Continental y especialmente en el caso español (Arenilla 1996: 8)– así como de las distintas trayectorias históricas de las reformas emprendidas (Pollitt, Van Thiel y Homburg, 2007: 2), todo lo cual dificulta enormemente los ejercicios de investigación comparativa entre países.

A su vez, dentro de la nueva visión de la gestión pública, aparecen dos grandes paradigmas (Hood, 1991: 5; Aucoin, 1997: 493; Hughes, 1997: 119), indiscutiblemente asociados a una respuesta *neoconservadora* a la crisis, pero distintos entre sí como serían la *teoría de la elección pública* y el *management* (Aucoin, 1990). Hood (1991: 6) observa al respecto que no estamos ante un matrimonio bien avenido entre *public choice* y *management*, ya que es muy diferente hablar de libertad para elegir que de libertad para gestionar.

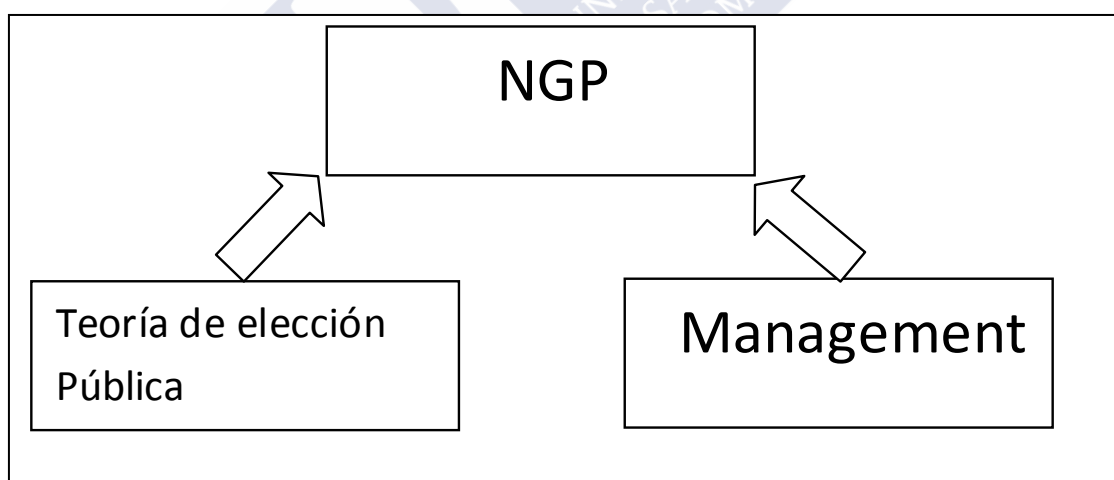


Gráfico nº3: *Principales fuentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública*. Fuente: Elaboración propia.

<sup>28</sup> De hecho, concluyen la existencia de una notable diversidad resultante de la implementación real de la NGP en Europa (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007: 1)

Definido por Mueller (1986) como la aplicación de la economía a la ciencia política y excelentemente condensado por Niskanen (1971) en su obra *Representative Government and Bureaucracy*, el paradigma de la elección pública sustenta en el plano de las reformas administrativas la tesis de que es necesario reforzar la pérdida de primacía del gobierno representativo sobre las burocracias (Aucoin, 1997: 493). Ello se haría, tanto en lo que respecta a la gestión de los presupuestos como al diseño de las políticas públicas. Así, la metodología de la elección pública fue utilizada para el diseño de políticas públicas basadas en el mercado (Parrado, 1996: 11; Hughes, 1997: 120) evitando, como apuntó Morgan (1987), el exceso de poder que alcanzaron los cuerpos burocráticos, denigrando todo lo referente a la burocracia (Martínez, 2007: 6) y reforzando la idea del gobierno representativo como el único actor legitimado para diseñar y gestionar políticas públicas (Lowi, 1969). Se recuperan, de esta manera –y así se plantearon las reformas en los Estados Unidos (Aberbach y Rockman, 1999)– cuestiones que afectan al nivel ejecutivo, como la centralización, la coordinación y el control, sobre todo de las burocracias, como medida esencial para el buen funcionamiento global de la gestión pública (Aucoin, 1997: 498). Las burocracias tienden, desde esta visión, a la ineficiencia y al incrementalismo económico (Lindblom, 1963; Mayntz, 1985) en lógica opuesta al actual principio de la planificación estratégica (Lawrence y Thompson (1999); Parrado, 1996: 4). Por tanto, cuanto más recursos gestionen, más importantes se antojan, y ello con independencia de los resultados. Las burocracias tienden a su propio interés y a acrecentar su dimensión y recursos (Arenilla, 1996: 10), ya sea por una pauta inherente de las organizaciones públicas, ya como predisposición al aumento de status y poder (Niskanen, 1971).

Como respuesta a este excesivo peso de las burocracias que restringe la libertad del individuo, se proponen desde esta escuela soluciones orientadas a aumentar la competencia en el desarrollo de los servicios públicos, privatizar o subcontratar para reducir el gasto, mayor información sobre la viabilidad de alternativas u opciones al usuario sobre los servicios públicos y controles mas estrictos sobre la burocracia. Respecto del control de la burocracia Peters y Pierre (1999) definieron algunas posibles actuaciones como la ampliación de gabinetes para contrarrestar el poder de los funcionarios, el control del reclutamiento de los puestos más importantes, la resocialización para modificar actitudes corporativistas o la modificación del lugar en el que se toman las decisiones –por ejemplo creando una agencia y segregando su función del departamento en el que tradicionalmente se llevaba a cabo–.

Por su parte, el paradigma del *management* o gerencialismo se centra fundamentalmente en las estructuras de gestión, habiendo sido definido como *el ejercicio de responsabilidad por el funcionamiento del sistema* (Metcalf e Richards, 1989: 68) y los resultados finales (Parrado, 1996: 5).

La responsabilidad del gestor se eleva como rasgo principal (Farham y Norton 1993: 47), lo que supone ceder gran libertad a los administradores para disponer los recursos al servicio del cumplimiento de los objetivos preestablecidos –*free to manage*, como lo denomina Hood (1991: 6)–. No obstante, cabe señalar que el término *management* es un término polisémico y equívoco, que encierra acepciones dispares y no pocos conceptos y doctrinas contradictorias<sup>29</sup> (Echebarría y Mendoza, 1993: 2). Pese a estas dificultades de conceptualización, se puede afirmar que este segundo grupo de ideas que conforma la NGP y sus reformas administrativas, emana de fuentes externas a la propia gestión pública basadas en el sector privado y la gestión empresarial, representadas principalmente por la obra de Peters y Waterman (1982).

Este paradigma se presenta como superador de las deficiencias de la burocracia sobre la que establece su hegemonía (Aucoin, 1997: 493), defendiendo tal superación desde los conceptos relativos a las estructuras de gestión –que no ejecutivas–, de descentralización, desregulación y delegación, que serán aplicados, como veremos, en buena parte de los intentos de modernización administrativa analizados. Con la pretensión de adecuar las técnicas de gestión privada al sector público<sup>30</sup> y caracterizado por su obsesión por la consecución de los objetivos marcados, el paradigma supone una unión entre la orientación prescriptiva de la ciencia de la administración y el carácter instrumental del *management* empresarial (Echebarría, 1989: 29). Además, la NGP profesa una fuerte creencia en las posibilidades de la cultura corporativa u organizativa, otorgando a los gestores un papel clave en la creación y desarrollo de la misma: el management presupone un ser humano racional y guiado por el interés principalmente económico, que puede ser aprovechado por la organización si cuenta con un diseño organizativo adecuado y los incentivos apropiados, para lo que se han de emplear especialmente las relaciones humanas (Olías de Lima, 2001: 6).

---

<sup>29</sup> Teóricamente, las raíces del gerencialismo clásico se hunden, según Olías de Lima (2001: 5), en el movimiento encabezado por Taylor y Farol, en la corriente de organización científica del trabajo que lideraron, así como en sus continuadores, Gulick, Urwick o Follet.

<sup>30</sup> El enfoque encuentra en la crisis económica un gran fundamento y es difundido aprovechando didácticamente los casos más exitosos de la gestión privada, género de los que son exponentes las obras de Peters y Waterman (1982) y de Osborne y Gaebler (1993). En contraste, es interesante leer las disertaciones de Metcalfe e Richards (1989: 38-39) sobre cómo eludir un concepto empobrecido del *management* y a su vez cómo enriquecer dicho concepto (1989: 314).

Entre los principales detractores del management destaca Hughes (1997), Pollit (1993) o (Downs et Larkey, 1986), quienes fundamentan su crítica no tanto en el modelo en sí como en la exageración de sus virtudes, exageración que produce cierta distorsión y alejamiento de la realidad. Hughes adopta como principales líneas de crítica al management (1997: 122–130) tanto las dirigidas a sus bases económicas, dadas las profundas diferencias entre el consumidor ante el sector público y ante el sector privado, como las relativas a la inadecuación de las bases de la gestión privada para su aplicación al sector público (Stewart y Ranson, 1997: 57-63), habida cuenta la dificultad del sector público para explicitar objetivos (March y Olsen, 1979). Como señala Panebianco (1991: 366), las organizaciones públicas tienen inevitablemente metas más vagas, imprecisas y sujetas a redefinición (dada la profusión de criterios políticos) que las organizaciones privadas<sup>31</sup>.

En otra de las críticas recibidas por el enfoque, Pollit (1993) afronta la impronta “neotaylorista” del management explicitada en su obsesión por la medición del rendimiento. Pollit y otros autores críticos con el management coinciden en una posición de desconfianza en la excesiva politización de los gestores actuales (Pollit y Bouckaert, 2000), frente a la neutralidad de los burócratas-gestores del modelo anterior, lo que puede generar prácticas de clientelismo o de beneficio individual discrecional.

En síntesis, las críticas al nuevo modelo de gestión se sustentan, básicamente:

- en los valores que fundamentan dicha filosofía, considerados inferiores éticamente a los principios de la burocracia pública (Arenilla, 2005: 43);
- en las implicaciones que tiene infundir criterios de mercado, asumir simultáneamente el concepto de “coste social” y no acabar marginando el impacto social de la gestión pública (Arenilla, 2005: 43);
- en la cultura política de los ciudadanos respecto a lo que esperan de su Administración;
- en la marginación de la política (Arenilla, 2005: 43);
- o en la laxitud jurídica que puede intentar imponer un sistema de gestión basado en la agilidad y la eficiencia frente a una tradición legalista (Peters y Pierre, 2005: 140).

Como señaló Rigby (1993), la eficiencia por sí sola, además de no resolver los problemas de gestión de las Administraciones, los puede agravar merced a los

---

<sup>31</sup> La medición no es sencilla en el sector público o al menos, la clarificación de sus implicaciones sociales y de valores, como han tratado, entre otros, Echebarría y Mendoza (1993: 8-9) o Ackroyd *et al* (2007).

posibles efectos perversos de una obsesión por el control y la medición (Hood, 1991: 9; Arellano y Cabrera, 2005). Por otra parte, es un valor asentado e incluso prioritario sobre los resultados (Catalá, 2005: 212) en muchos Estados, el de la equidad, el de la protección social, el del fomento de la igualdad, o el del pluralismo, que difícilmente casan con muchas de las ideas antes expuestas. En definitiva, los fundamentos sobre los que se asienta la cultura administrativa de muchos Estados que Salvador (2006) identifica como *corrientes neopúblicas*, contrastan con los propugnados por la NGP (Arenilla, 2005: 43; Peters y Pierre, 2005: 140) evidencia crucial que ha de ser tomada en cuenta (Hood, 1991: 9). Junto a ello y sobre la posibilidad de sucumbir a la tentación de adaptar conceptos netamente empresariales a las Administraciones Públicas, autores como Denhart (1990) o Ramió (2009: 31) han advertido sobre la dificultad de dicha adaptación, que solo sería posible y eficaz cuando se introducen estos nuevos valores en Administraciones Públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos, algo que no sucede mayoritariamente.

Una precisión concerniente al nuevo paradigma se refiere al hecho de que en la literatura especializada es habitual la estructuración de la evolución de la NGP a través de dos etapas (Pollit, 1991; Metcalfe, 1996; Villoria, 1997):

- En la primera, los valores preponderantes son la rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad por la gestión y los resultados (Metcalfe y Richards, 1989) que originan la *legitimación por rendimientos* (Bañón y carrillo, 1997).

- En la segunda, siguiendo a Lijphart (2000: 280), la efectividad gubernamental no garantizaría por sí misma la democracia de alta calidad, y, de este modo, entre los años 90 y la actualidad, se enfatizan nuevos valores de la orientación “ciudadano-cliente”: calidad (Parrado, 1996; Arenilla, 1996: 7; Rodríguez-Arana, 2001; Muñoz, 2008) centrada en aspectos de mejora de procedimientos internos y difusión de derechos de los ciudadanos (Criado, 2006) y democracia<sup>32</sup> (Naciones Unidas, 2009: 22), entendida esta última sobre todo como participación en el diseño de los servicios públicos<sup>33</sup> (Selznick, 1949; Peters y Pierre, 2005: 51). El entorno de este segundo momento destaca por la incertidumbre y los cambios rápidos y continuos frente al panorama más estable y previsible de la primera etapa.

---

<sup>32</sup> Sobre cómo afectó la democratización del sistema político español a la burocracia es muy interesante el tratamiento detallado que realiza Villoria (1999: 105). El autor introduce la idea de la eficacia y la eficiencia como requisito para la estabilidad democrática, pero matizando dicha idea, dada la posibilidad de que existan períodos en los que no concurren dichos requisitos y se asiente la democracia de igual manera. En esencia, lo que desestabilizaría el afianzamiento de la democracia sería un grado de ineficacia e ineficiencia de las administraciones sostenido durante mucho tiempo; es decir, democracia e “ineficacia persistente” de las administraciones y servicios públicos serían realidades incompatibles.

<sup>33</sup> Especialmente interesantes en este sentido nos parecen las experiencias de desarrollo de “Presupuestos participativos”, que están extendiéndose con bastante fuerza a nivel estatal e internacional (Pineda, 2009).



En relación con uno de los valores más recientes, como es bien sabido, el auge de la calidad proviene una vez más de las experiencias que se pusieron en marcha a mediados del siglo XX en diversas empresas del sector privado. Los esfuerzos por implantar modelos para el control de la calidad y el aseguramiento de la misma (Rodríguez Arana, 2001) dieron lugar a diversos principios y enfoques concretos que han sido la base sobre la que se han desarrollado las adaptaciones específicas para la calidad en el sector público, teniendo siempre presente, en todos los modelos de calidad (Palacín, 2009), el papel central otorgado a los empleados.

En el ámbito europeo, y concretamente en España en donde a juicio de algunos autores (Arenilla, 1996: 9; Parrado, 1996: 9; Lorenzo, 2004) constituye el factor más incisivo de la NGP, la cultura de la calidad ha acabado por plasmarse en la difusión amplia de las normas ISO correspondientes, la adaptación del modelo europeo EFQM, el desarrollo del modelo autóctono EVAM, o la creación del Observatorio de calidad de los servicios públicos (OCSP). No obstante, la implantación de estos modelos ha sido muy inferior a la presente en el sector privado (Lasierra, 2007: 73), y ello a pesar de que los sindicatos del sector público sí han incorporado a sus acuerdos aspectos para propiciar la gestión de calidad total y la orientación al ciudadano como cliente (Martínez, 2007: 10). En otras ocasiones, especialmente cuando el desarrollo de una Administración no era suficiente, se ha optado por aplicar técnicas concretas de control de calidad más que un modelo integral como los anteriores. A estas últimas pertenecen, por ejemplo, las experiencias de cartas de servicio, de cuadros de mando integral (Kaplan y Norton, 2004) o de dirección por objetivos (Drucker, 1954), por citar algunas. Factor común a todos estos modelos ha sido la búsqueda de estándares de calidad desde la percepción de los ciudadanos como principal orientación (Parrado, 1996: 8; Lorenzo, 2004).

La relación entre la “escuela de la calidad” y la NGP es indiscutiblemente simbiótica: la idea de la cercanía a lo que el ciudadano espera de su Administración, en tanto en cuanto este ciudadano ha de ser tratado como un “cliente”, vincula irremisiblemente calidad y Nueva Gestión Pública.

A los efectos que atañen a la presente investigación, conviene recordar que en cualquiera de los grandes enfoques de calidad están presentes imperativamente los aspectos relacionados con la gestión de recursos humanos (Lasierra, 2007: 66). Recordemos que, además de la concienciación que han de implusar los directivos (Peters y Waterman, 1982), el funcionario de contacto es el último eslabón de la



cadena de percepción de la calidad de la Administración con el que interactúa el ciudadano, y dicho contacto con los empleados públicos –“el momento de la verdad”– sigue siendo considerado mayoritariamente como trascendental para la construcción en el destinatario de una percepción sobre el nivel de eficacia, eficiencia o fiabilidad de lo público<sup>34</sup>, identificándose incluso como el momento del contacto del ciudadano con el propio Estado (Lipsky, 1980).

### *Gobernanza y Nueva Gestión Pública*

En lo que parece un nuevo punto de inflexión sobre el pensamiento administrativo y no una simple moda, se ha ido abriendo paso en la literatura sobre gestión pública, especialmente desde los años noventa (Peters y Pierre, 2005a: 37; Ferrara, 2009: 2), el concepto de gobernanza como superador del papel central otorgado a las estructuras e instituciones del modelo aplicado por la NGP y del concepto de dirección política. De hecho, a pesar de la gran “extensión” conceptual de la gobernanza (Sartori, 1984), su idea esencial se condensa en la gobernanza de redes complejas que difuminan los límites entre los sectores público y privado (Kickert, 1993; Natera, 2004).

Meneguzzo (1997: 33-41), Aguilar (2006) o Prats (2005) señalan a este respecto, que estamos ante la lógica evolución que ha llevado del camino de la burocracia al management, y de este a la gobernanza; si bien no todos los autores comparten dicha trascendentalidad de la gobernanza (Longo, 2008: 27) e incluso hay voces (Peters y Pierre, 2005: 132) que sostienen una radical diferencia entre uno y otro concepto.

En la NGP se asiste a una teoría organizativa de carácter intraorganizacional, mientras que al hablar de gobernanza estamos ante una teoría interorganizacional y política en la medida que describe un intercambio específico entre el Estado y la sociedad. En todo caso, esta necesidad de la gobernanza puede tener su causa en la fragmentación de la Administración Pública impulsada por la NGP, que preveía efectos positivos en cuanto a productividad derivados del fomento de dicha atomización (Hood, 1991; Pollit, 1993). A su vez, Peters y Pierre (2005) introducen como causas de la aparición de la idea de la gobernanza la necesidad de introducir

---

<sup>34</sup> Recapitulando, a modo de secuencia-ejemplo de dichas etapas evolutivas o momentos claves del cambio: una primera imagen presentaría un retrato de una demanda social de asunción de una función - por ejemplo, educación- por parte del Estado y de su universalización a toda la población; una imagen posterior mostraría la demanda de eficacia y eficiencia en esa prestación; y una última imagen captaría la demanda de calidad en esa competencia -por ejemplo, la reducción de la ratio profesor / nº de alumnos o un trato personalizado a las circunstancias de cada alumno-.

actores privados, el cumplimiento de la demanda de mayor participación de la sociedad civil en los asuntos del gobierno y la existencia de una crisis de legitimidad en relación con la prestación de servicios públicos amplificada en ocasiones por la fuerza de los medios de comunicación (Peters y Pierre, 2005a: 41). Junto a estos factores cabe señalar el mayor acceso a la información de las sociedades actuales como coadyuvante para la gobernanza (Ferrara, 2009: 7), la globalización, así como la complejidad, velocidad y diversidad de las políticas públicas en las sociedades occidentales (Natera, 2004: 8).

A pesar de la diversidad y pluralidad de aproximaciones, el enfoque sitúa en el foco de la participación en las políticas públicas a multitud de actores, públicos y privados, relacionados en “redes de políticas”, en tanto que relaciones relativamente estables de estructura diferentes a la integración vertical jerárquica (Natera, 2004; Cerrillo, 2005: 12; Mayntz, 2006: 103; Varela, 2009a; Longo, 2008: 24; Dussauge, 2009: 448), e interdependiente –“gobierno interdependiente” (Aguilar, 2007: 10)–, con acomodación o negociación constante (Vallés, 2007: 430) entre los intereses de todos, para conseguir objetivos comunes asegurando la gobernabilidad del sistema político (Chaqués, 2004: 158). Se trata de la concreción política de lo que ha supuesto la globalización, y significa aceptar que el gobierno ha de compartir el poder, pues el contexto impide una gestión centralizada<sup>35</sup>.

Lejos de una unanimidad, a la hora de definir el término gobernanza –aspecto analizado por Pierre (2000)–, los autores mantienen importantes diferencias en torno a la concepción del papel que ostenta el Estado en su relación con la sociedad. Mientras para algunos autores el Estado es tan solo un actor más en la negociación entre diversos grupos de interés en pugna, para otros el Estado es un actor preponderante que debe ser analizado con especial detenimiento dada su importancia final (“Metagobernanza”)<sup>36</sup>. La gobernanza adoptará diferente cariz institucional en los diferentes contextos nacionales (Peters y Pierre, 2005: 133), y, al igual que la NGP, la tradición nacional jurídico-administrativa, el modelo de Estado o la cultura del país orientarán decisivamente la interpretación dada.

Más que una evolución de los distintos conceptos, Aguilar (2007: 9) especifica que la NGP ha constituido una filosofía tecnocrática y eficientista (Ferrara, 2009: 5)

---

<sup>35</sup> Precisamente, en restarle importancia a los cargos electos sobre la gestión pública, reside uno de los puntos en común entre la NGP y la gobernanza (Peters y Pierre, 2005: 127).

<sup>36</sup> Cabe aclarar, al hilo de lo propuesto por Rodhes (2010), que hay muy distintas interpretaciones, enfoques u “oleadas de gobernanza”, muchas de ellas relacionadas con el ámbito político e institucional, así como especialmente con el papel que ocupa el Estado en relación con la sociedad. No obstante, y a fin de no perder de vista el objetivo de investigación, profundizaremos especialmente en el concepto en relación a la gestión pública por ser el ámbito propio de la investigación realizada.

que ha auxiliado a la gobernanza con la finalidad de que los gobiernos democráticos consolidados puedan recuperar la capacidad directiva sobre la sociedad. En cierta medida, la NGP consolidó los cimientos para la gobernanza *ya que sus técnicas y métodos tuvieron como efecto generar situaciones y prácticas en la sociedad económica, civil y aun política, que dieron progresivamente origen y forma a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, “en red” con las organizaciones sociales: la gobernanza postgubernamental* (Aguilar, 2007: 10). En la misma línea, el autor añade que *las reformas del análisis de política pública y NGP, en busca de eficiencia económica, rebasaron su perímetro gubernamental-administrativo y detonaron efectos institucionales y políticos, que tomaron forma en una nueva relación directiva de los gobiernos con las organizaciones de la sociedad* (Aguilar, 2007: 11).

Esta nueva forma de elaborar las políticas, intentando recuperar la capacidad directiva de los gobiernos democráticos y su predisposición hacia la ciudadanía (Bouzas, 2010), afecta también en lo que nos ocupa, al modo en que se elabora la política de gestión de recursos humanos en el ámbito público<sup>37</sup>.

El concepto de gobernanza, como señala Aguilar (2007: 14), nos aproxima al *Estado Neo-weberiano* (Pollit y Bouckaert, 2000), que se presenta como modelo alternativo a la NGP, en el que además de eficiencia económica se exige un gobierno activo y no sólo mercados, legalidad estricta y transparencia en la gestión, profesionalización (despolitización) del servicio público y apertura de espacios de deliberación y participación ciudadana en la gestión pública. Este Estado es, además, mayoritariamente descrito como menos poderoso que en la concepción tradicional, llegando a operar como un actor más.

Salvando las distancias entre gobernanza y neweberianismo, el Estado y la burocracia recobran un papel central pues, como mantiene Cardona (2006: 12), la gobernabilidad democrática necesita una función pública profesional, imparcial, despolitizada y libre de clientelismo y nepotismo; en definitiva, como reitera Longo (2009: 6), una Administración Pública imparcial y eficaz como atributo básico de gobernanza.

Por último, una nueva oleada de gobernanza, conocida como “gobernanza descentrada” (Rhodes y Bevir, 2010), mantiene que lo importante para entender a los Estados y sus acciones mediante la Administración, es interpretar las acciones de los

---

<sup>37</sup> De hecho, en la parte última de este trabajo se abordará un ejercicio de análisis sobre la interconexión de todos los actores existentes en torno a una Administración, a la hora de elaborar una política pública de personal concreta y legitimada.

individuos determinantes, que estarán influenciadas por creencias, tradiciones, y narraciones de la historia de la Institución.

## **1.2. Impacto del pensamiento administrativo en las políticas de gestión pública: los programas de reforma y modernización administrativa**

Se inicia este subcapítulo encuadrando la gestión de recursos humanos<sup>38</sup> en el contexto de los procesos de cambio organizativo que afrontan las organizaciones públicas, fundamentalmente, los denominados “programas de reforma y/o modernización administrativa”, que suelen incluir entre sus objetivos de cambio los relativos a mejoras en el área de gestión de recursos humanos. Las reformas y modernizaciones han ocupado un lugar prominente en las agendas públicas en las últimas décadas (Dussauge, 2009: 440), justificando sobradamente que se aborden en profundidad para contextualizar la gestión de recursos humanos en el ámbito público.

En este sentido, aun cuando también se tienen en cuenta importantes aspectos, como el tipo de organización o sus condiciones previas, como se sabe, en la literatura de gestión ha generado una gran adhesión el valor de que ningún cambio organizativo puede llegar a ser eficaz sin realizar transformaciones en la cultura organizativa de la entidad en la que se pretende implantar, y, en definitiva, sin contar con las personas (Ministère, 2005).

Las subfunciones y las técnicas de recursos humanos, junto a la importancia cada vez mayor del “etéreo”, pero importante, concepto de cultura organizativa, otorgan a todo lo referente al personal una importancia clave en la mejora de la gestión de las organizaciones públicas.

La necesidad de este encuadramiento en los procesos de reforma o modernización, en tanto que procesos consustanciales a las organizaciones públicas (Salvador, 2001), explica que los siguientes apartados se dediquen a introducir las características de los procesos de cambio en las Administraciones contemporáneas, así como a analizar las causas últimas de tales procesos.

Estudiar los fenómenos de cambio en sus manifestaciones de reforma o modernización administrativa conlleva necesariamente, como se ha hecho en páginas

---

<sup>38</sup> Utilizamos este concepto de “recursos humanos” no sin recordar que dicha idea no está a salvo de detractores. En tal sentido conviene recordar las palabras de Prats i Catalá, uno de los autores españoles más destacados en la literatura de gestión pública, quien en las jornadas de la EGAP de noviembre de 2008 “Las Administraciones Públicas son personas” manifestó *estar en línea con Mintzberg, alineado con los que entienden que las personas no son recursos, sino un fin en sí mismo*, lo que le induce a hablar de dirección de personal, concepto que le parece mucho mas afortunado.

anteriores, revisar los principales paradigmas de la Administración Pública, partiendo del modelo paternalista hasta alcanzar los modelos de la nueva gestión pública o las consecuencias del contexto de la gobernanza.

Uno de los primeros obstáculos al abordar los cambios en las organizaciones públicas, proviene de la confusión que genera el indiscriminado uso de los conceptos de reforma y modernización administrativa. Esta cuestión, a primera vista meramente semántico-conceptual, tiene una lectura más profunda desde el instante en que algunos autores, como más adelante veremos, otorgan al uso de uno u otro concepto especificidades propias.

Sin pretender hacer una ordenación exhaustiva, seguramente imposible de abordar ya que se alude a *múltiples realidades* (Saíenz, 2003), de los criterios con los que se emplean los conceptos de reforma y modernización administrativa, señalamos las tres posturas más relevantes referidas a dicha controversia conceptual:

La primera engloba a aquellos autores para los que el uso de uno u otro concepto no supone más que un cambio de significante o, como muchos afirman, “de etiqueta”, con un objetivo de atracción (Nieto, 1989: 103). En este sentido, Caiden habla de reformas “disfrazadas” de muchos otros conceptos, entre ellos el de modernización administrativa (1991: 96); se trataría de una suerte de distanciamiento simbólico, o de *marcar distancias* (Saíenz, 2003), respecto de un concepto, el de reforma administrativa, obsoleto y, para muchos teóricos, fracasado (Metcalf, 1989: 18; Echebarría 1993: 25).

Frente al vetusto concepto de reforma administrativa, se impone un concepto moderno, actualizado y con esperanzas de alcanzar su objetivo de modernizar la Administración. Nada impediría, así, hablar, por ejemplo, y llevando al extremo este primer argumento, de “nuevas reformas administrativas” e, incluso, de “Modernas reformas administrativas”, para referirse a las reformas de los años ochenta y noventa no basadas ya en criterios estrictamente tecnocrático-legales. En concreto, se puede reflejar esta postura en el párrafo que el EBEP, en su exposición de motivos, le destina a estos dos conceptos, en línea con la indistinción de ambos significantes: *la de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos*.

Uno de los autores que mejor encajarían en esta postura de despreciar la significación del cambio de concepto es Nieto (1989: 145; 1996: 220-221), quien llega a afirmar que estamos ante una distinción convencional, y que en el fondo se trata de una misma cosa, de un cambio de rótulo para responder a la intención legítima de

separar lo que ahora se está haciendo, o se pretende hacer, con movimientos de anteriores décadas.

Otras voces bien autorizadas en esta materia como las de Ramió (1994: 54), Echebarría (1993: 25) o Rodríguez-Arana (2001: 4), parten de un tratamiento análogo para con el uso de uno u otro concepto. Y, en términos semejantes, se explica Arenilla cuando emplea fórmulas del tipo *para que se produzca una reforma administrativa o, en palabras actuales, una modernización* (Arenilla, 1994: 35).

En esta primera postura consideramos interesante por su lógica, incorporar una definición de reforma administrativa “integradora”, en el sentido de que engloba en sí misma los aspectos comúnmente considerados propios en una reforma, y aquellos otros considerados propios de una modernización. La reforma administrativa puede ser entendida, con una definición “integradora”, como el conjunto de los cambios normativos que superan los obstáculos que entorpecen la adaptación del aparato administrativo y gestor a las nuevas circunstancias políticas, culturales, y socioeconómicas; además de referirse también a las medidas que se deben adoptar para modernizar las prácticas gestoras en un esfuerzo continuo por adaptarse a las nuevas circunstancias tecnológicas.

Por su parte, la Administración de la Xunta de Galicia, ámbito específico de estudio de esta tesis, parece decantarse por un uso prácticamente indistintivo de ambos conceptos, sin detenerse, en ninguno de los documentos oficiales examinados, a delimitar conceptualmente, cuándo estamos hablando de modernización y cuándo de reforma administrativa.

La segunda postura que juzgamos importante implicaría una diferencia de grado con el criterio anteriormente expuesto, en el sentido de que el concepto de modernización no se considera un mero cambio de “etiqueta”, pero tampoco se entiende como un cambio organizativo taxativamente diferente al de reforma, postura última que se corresponde con la que veremos en el siguiente punto. Estaríamos ante la interpretación de la modernización como un intento más perfeccionado de afrontar los nuevos retos de la Administración pública y, desde luego, como un intento de cambio organizativo en el que el acento varía respecto a donde lo ponían las anteriores reformas administrativas (Prats, 1992: 27-39); es decir desde las estructuras, normativas y procedimientos a los aspectos culturales y de maximización económica de la actividad administrativa<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Esta postura quedaría bien representada por la filosofía modernizadora de la Administración del Estado, que explícitamente aclara que el cambio de significativo responde a un intento de ocultamiento ante unas



Para una mejor comprensión de esta segunda postura, exclusivamente una diferencia de grado respecto de la tercera, introducimos el concepto de “evolución”, en el sentido en que se entiende que la modernización es un estadio superior de la preocupación por reformar la Administración. Así, por ejemplo, algunos autores señalan que la modernización significa la entrada de una nueva estrategia o filosofía del cambio organizativo, cumpliendo, además, una función estrictamente semántica, pues estamos ante un término de contenido menos legalista y más acorde con las ciencias sociales.

Finalmente, la tercera postura, la más tajante en la diferencia, se correspondería con la de aquellos especialistas que no solo piensan que no es una tautología hablar de modernización o de reforma, sino que son conceptos muy distantes en lo que respecta a su manera de plantear el cambio organizativo en la Administración pública. Los autores de esta corriente alcanzan una perfecta categorización de uno u otro concepto desde la contraposición de algunas de sus características básicas (tabla nº 2).

#### TIPO DE CAMBIO ORGANIZATIVO

REFORMA ADMINISTRATIVA CLÁSICA	MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
CORTA DURACIÓN	LARGA DURACIÓN (PROCESO)
ESPONTANEO	PLANIFICADO
SIN CAMBIO CULTURAL	CON CAMBIO CULTURAL
ACCIÓN TRANSFORMADORA (INCIDIR)	REACTIVA (ADAPTACIÓN AL ENTORNO)

Tabla nº2. *Diferencias entre Reforma y Modernización.* Fuente: Elaboración propia.

Esta toma de posición, a favor de una diferencia clara entre reforma y modernización, se puede apreciar en muchos autores, pero a veces meramente como

---

reformas que pretendían una suerte de cambio de la Administración por decreto, es decir, exclusivamente desde la elaboración de leyes, despreciando las dificultades de implementación (MAP, 1990: 11-13). Nos recuerda esta cuestión la importancia clave que, desde la disciplina del análisis de políticas públicas, se otorga a la fase de implementación, llegada a ser calificada como la fase esencial del ciclo de una política pública.



un criterio operativo para su propio entendimiento personal, no siendo planteada como una división formal entre uno u otro tipo de cambio organizativo (Morey, 1989: 82; Vilas y Bastos, 1997: 165-175).

Por modernización administrativa se entendería aquí una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar, en tanto que concepto orientado a lo que sucede fuera y no cara a las disfunciones internas como eran planteadas tradicionalmente las reformas.

Esta interpretación se extiende a aquellos autores que, junto a alguna de las características antes señaladas, incorporan como rasgo fundamental la preeminencia o no de un intento de cambio político en la senda de la llamada perspectiva política (Morgan, 1987; Flynn, 1997: 168). Se entienden, así, las reformas administrativas como cambios organizativos que producen cambios políticos y alteraciones de las relaciones de poder, y, por tanto enraizadas en consideraciones políticas (Caiden, 1991: 30) y en la constatación de los intentos actuales de reforzar la autoridad de los políticos para controlar la Administración (Echebarría, 1989: 27; Bastos, 1997: 411)<sup>40</sup>.

Aunque resulta pertinente la forma en que Nieto se refiere a estos tipos de cambios que pretenden una consecuencia política como “modernización política” (1989: 108), estos autores reservan el concepto de modernización para los procesos tecnológicos y psicológicos de adaptación al entorno político, económico y social (Morey, 1989: 82; Vilas y Bastos, 1997: 165–175). Según Aucoin (1990: 115–137) se explicitaría, así, la separación entre un concepto de reforma administrativa como intento de freno del poder burocrático, deudor del paradigma de la Teoría de la Elección Pública, y uno de modernización como el apuntado, que encajaría con el tratamiento exclusivo de las estructuras de gestión, no ejecutivas, y deudor por tanto del paradigma de management público<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> En esta línea de reforma administrativa se incluirían los cambios organizativos que crean, fusionan o suprimen organismos o estructuras administrativas. Las reformas legales que implican una mayor sujeción de la Administración a los políticos, la creación de agencias a fin de desagregar la provisión de servicios y permitir cierta autonomía de gestión, o simplemente los cambios de áreas de actividad de un departamento a otro constituyen ejemplos de lo que habitualmente se consideraban cambios tecnocráticos, con alteraciones de status de poder y de las líneas de decisión, que se incluyen en los cambios propios de una reforma administrativa.

<sup>41</sup> Un buen ejemplo que refleja la concepción apuntada, de la modernización administrativa como modernización tecnológica y de infusión de nuevas ideas ante los cambios de la sociedad, podría encontrarse en la práctica que Orgogozo y Serixei (1992) describen sobre “los carteros de Landerneau”, pueblo francés, en el que ante los despilfarros y la lentitud que se producía con la llegada de los carteros sustitutos, por motivo de las vacaciones estivales de los carteros titulares, los últimos inventan un sistema para ahorrar recursos, aumentar la facilidad del trabajo y para evitar que decayera la velocidad del reparto en su ausencia y ante la inexperiencia de sus sustitutos. La solución vino dada por la grabación del recorrido en una cinta magnetofónica, que posteriormente los carteros suplentes escucharían en su Walkman procesando en el mínimo tiempo posible las incidencias del recorrido y, por tanto, la experiencia de toda una vida de reparto. Huyendo de lo anecdótico podemos encontrar en el ejemplo narrado algunas de las imágenes que conforman la secuencia de lo que es una modernización

Otra cara del razonamiento de la estricta separación viene dada por la constatación de que las reformas administrativas surgen en el seno de la propia organización como necesidad de superar los obstáculos que impiden a la organización alcanzar sus objetivos; mientras, por su parte, la necesidad de la modernización se diferencia de la reforma en que surge de las constricciones, demandas y cambios del ambiente que rodea a la Administración pública, de ahí su caracterización como un proceso inacabado que refuerza la idea de “adaptación permanente”, en tanto que la propia coyuntura social, económica y política está en constante cambio.

De ello, no debería desprenderse, pese a todo lo dicho al respecto de esta última posición (distinción clara de ambos conceptos), que las características de una reforma y de una modernización se nos muestran en la realidad con la nitidez con la que han sido tratadas en las líneas anteriores, sino que, muy al contrario, lo típico es que encontremos las características de uno u otro concepto combinadas en el seno de planes globales de cambio organizativo, poco preocupados por las rigideces académicas de los conceptos científicamente tratados. Un ejemplo de lo dicho lo encontramos en la definición dada por Siedentopf (1991: 45) a la reforma administrativa en la República Federal de Alemania: *la reforma administrativa significa adaptar las estructuras de la Administración Pública de forma sistemática a las necesidades cambiantes, con el fin de cumplir con más eficacia las tareas administrativas actuales y futuras*, definición que entroncaría más adecuadamente en lo referido al concepto de modernización administrativa, sobre todo en tanto que habla de “adaptación” y no de “acción”, algo más acorde con las características de las reformas administrativas.

Así pues, y dada la complejidad conceptual y la diversidad con la que dicha controversia ha sido abordada por la doctrina, conviene intentar construir un concepto válido a efectos operativos para el resto de la investigación escogiendo entre las diferentes posturas apuntadas.

De esta forma, utilizaremos aquí el concepto de reforma administrativa para los intentos anteriores a la quiebra del Estado de Bienestar, que surgen desde dentro de la propia organización y con una clara impronta política en sus propósitos, además de un diseño tecnocrático-legal de sus propuestas. Por el contrario, desde los años

---

administrativa en los términos aquí aludidos, es decir *mejorando el servicio prestado al público, reduciendo los costes, y haciendo el trabajo más gratificante para los propios funcionarios* (Orzogoso e Serixey, 1992: 42-43). Se puede añadir, también, que se aprecian en el ejemplo las posibilidades de la comunicación horizontal y del aprovechamiento de las innovaciones desde dentro, lo que no será cuestión baladí, sino todo lo contrario, tanto más cuanto que cierta vertiente filantrópica o humanística impregna los actuales cambios organizativos de la Administración Pública.

ochenta, aunque con fechas variables en función de los Estados, se emplea el concepto de modernización para un tipo de cambio organizativo impuesto por el avance socio-económico y tecnológico, es decir, desde fuera, a largo plazo (Arenilla, 1997), y con un cariz no político, o por lo menos no tanto como el de las antiguas reformas.

Es necesario advertir, no obstante, que aún actualmente se asiste a fenómenos de reforma administrativa “tradicional” con pretensiones indiscutibles de alteración de las relaciones de poder político. Precisamente, subrayar qué parte de reforma tienen algunas de las llamadas modernizaciones constituye una de las tareas más satisfactorias de la investigación de algo tan vago en su base teórica como es el cambio organizativo aplicado a la gestión de recursos humanos en el ámbito público.

#### *Los programas de reforma y modernización administrativa*

Tras esta necesaria revisión conceptual de los términos reforma y modernización, pasamos a analizar los programas en que tradicionalmente se han concretado este tipo de cambios organizativos. Huelga recordar que si bien abordamos los cambios como un todo integral, la incidencia relevante para esta investigación es la de que casi todas las concreciones de los cambios organizativos propuestos tendrán repercusión en el plano de la gestión de los recursos humanos.

Los márgenes de investigación en este capítulo se sitúan, en el plano cronológico, a partir de la posguerra de la II Guerra Mundial; en el plano de análisis, en el de las reformas administrativas clásicas, y, en esencia, en un momento en que se dan en general las pautas de una Administración obligacional, pero crecientemente procuradora de bienestar y en el camino de la Administración pública prestacional actual.

Si bien Caiden (1991: 35) subraya que el fenómeno de las reformas administrativas eclosiona en los años sesenta, no rechaza su existencia desde que el hombre concibe mejores formas de organizar la actividad pública. Castells (1989: 10) y Ramió (1994: 241) dan un paso más y advierten sobre la banalidad de los ímpetus reformistas a lo largo de la historia, que mayoritariamente han pretendido actuar en materia de función pública. Peters y Pierre (2005: 124) observan, además, que los objetivos concretos y el diseño específico de la reforma administrativa son, como la cultura interna, reflejo de los roles histórico, político y social de la Administración.

Las experiencias de cambio organizativo más tempranas se hacen al parir de la progresiva bonanza económica, sin desviarse de las rigideces del modelo clásico de

Administración, preocupada, antes que nada, por el cumplimiento de la legalidad<sup>42</sup> y el procedimiento. Se trata de reformas congruentes con el contexto político, puesto que lo más importante, tras el ostracismo sufrido por la ley durante los sucesivos gobiernos fascistas de la década de los cuarenta en Europa occidental, era que el sistema estuviese totalmente sometido a la ley. Se entiende, por tanto, que el tipo de crisis de legitimidad que provocaron esas primeras reformas viniese marcada por las demandas de nuevas prestaciones. Pero se entiende también, que para la demanda de los años cincuenta y sesenta era requisito *sine qua non* la legalidad, habida cuenta de los años de déficit de la misma.

Será, de esta forma, sobre todo a finales de los años setenta, aunque con un precedente en la crisis económica de 1973, cuando, inmersa en una vorágine recesionista y de aprietos fiscales exacerbados (Peters y Pierre, 2005: 135), la crisis de legitimidad se sostenga sobre una suerte de reivindicación de eficacia, eficiencia y economicidad, o de “legitimidad por resultados” (Aguilar, 2007: 2), que evidenciará la necesidad de un cambio de paradigma en el que la legalidad sería sustituida por esos valores, siempre que esta sujeción a la norma fuese vista ya como algo apriorístico. Es el momento de la aparición de las ideas del management y de la Teoría de la Elección Pública, que darán lugar al paradigma de la Nueva Gestión Pública, como soporte intelectual de las reformas concretas.

Las causas de estas reformas administrativas clásicas, con especial presencia en la tercera parte del siglo XX, son presentadas en lo que respecta a su “causa ideológica” como fiel trasunto de las ideas políticas dominantes en los años cincuenta y sesenta en el seno de la planificación y el desarrollo económico. Ideas que se plasman en la separación política-administración; la concreción en una instancia reformista centralizada; la concepción uniformista y formalista de la organización y del proceso administrativo; el no cuestionamiento del modelo burocrático de gestión; y la creencia en la suficiencia de la racionalidad de la reforma y en la autoridad jerárquica para alcanzar su implementación (Prats, 1992: 33).

A este respecto, aunque en el ámbito de la gestión privada, Peters y Waterman (1982) recuerdan cómo el modelo racionalista y analítico supo salir airoso durante buena parte del siglo, lo que evidenciaría la creencia en la suficiencia de la racionalidad de las reformas administrativas en el ámbito público. De otra parte,

---

<sup>42</sup> Las disfunciones en las categorías jurídicas que regulan la actividad externa de la Administración Pública, con su denominador común en la exageración del valor de la seguridad jurídica, pueden concretarse en la desviación entre el significado material y formal de las categorías normativas; los problemas de la inflación normativa y la crisis de la justicia administrativa, totalmente superada por el incremento de la demanda social de justicia en los poderes públicos.

conviene resaltar el hecho de que el sector privado también adoptaría el modelo burocrático weberiano, cuando menos hasta los años cincuenta y sesenta (Hughes, 1997: 108), décadas a partir de las cuales la constatación de la complejidad originada por la división de tareas así como por las limitaciones de las soluciones tradicionales para resolver las contingencias aconsejaron la aparición del gestor para hacerse responsable de los resultados. Se reafirmaría, así, la tesis de Nieto (1976), para quien toda organización social moderna está burocratizada.

Asimismo, también es conveniente señalar que, a diferencia del modelo más actual de modernización administrativa, las reformas clásicas fueron, en esencia, elaboraciones teóricas de una élite político-administrativa (Echevarría 1993: 151) que no respondieron a las necesidades de una Administración Pública y que, a pesar de prestar sus servicios ineficientemente, pervivieron en un entorno de abundancia.

Las reformas clásicas del tercer cuarto del siglo XX, que terminan consistiendo en muchos casos en meras reorganizaciones, se centran, así, en reformas institucionales (Gunn, 1997: 41), emprendidas desde dentro de la propia organización y destinadas a hacer efecto casi exclusivamente sobre estructuras y procedimientos, esto es, sobre elementos *hard* (Peters y Waterman, 1982), para lo que se valen fundamentalmente del aparato legislativo. Se habla, por todo ello, de reformas alejadas de la realidad organizativa que pretendían mejorar, hechas siempre de arriba hacia abajo, en las que los “funcionarios de contacto” carecían de participación. Estamos en definitiva, ante unas reformas impuestas, ambiciosas (Echebarría, 1989: 23), carentes de pluralidad interpretativa y con una clara impronta tecnocrática (Castells, 1989 : 10) y legalista (Flynn, 1997 : 168), atributo este último por el que llegan a ser denominadas *planificaciones normativas* (Prats, 1993). Además, la orientación de estas reformas es hacia adentro, considerando como destinatarios a los propios funcionarios, mientras que, por el contrario, la tendencia los cambios organizativos actuales es a considerar como destinatarios también a los propios políticos y a los usuarios, implicando a estos últimos tanto en la definición del proceso como en un cambio de actitud ante los servicios públicos (Prats, 1992: 38).

Las principales disfunciones apreciadas en estos primeros intentos de cambio organizativo tienen su origen en una amalgama de tecnocratismo, separación política-administración, centralización del proceso de cambio, y, sobre todo, en la

creencia en la suficiencia de la adopción respecto del management de las perspectivas de la escuela de la dirección científica y la racionalidad analítica por encima de todo<sup>43</sup>.

Este tipo de reformas son estudiadas fundamentalmente por la Ciencia Política y el derecho administrativo, aunque ya a finales de los sesenta y principios de los setenta se empieza a recibir en Europa los influjos teóricos del análisis de políticas públicas estadounidense (Gunn, 1997: 41).

Avanzando cronológicamente, se puede sostener que las características propias de las reformas de los años cincuenta y sesenta<sup>44</sup> empiezan a cambiar con los intentos de corregir las disfunciones del sector público, iniciados ya con la aproximación gerencial del “Informe Fulton” (1968) y concretados, según Elcock (1997), en: intentos de mejorar la calidad y la cantidad de la información al alcance de los decisores y de los gestores públicos, así como de impulsar una comunicación y coordinación más eficaz entre políticos y gestores; intentos de incrementar la creatividad en las organizaciones, principalmente a través del establecimiento dentro de estas, de unidades políticas (*think tanks*) cuyos miembros podrían examinar las distintas opciones sin estar sujetos a los problemas, demandas o tareas administrativas cotidianas; y, por último, los intentos de desarrollar el aprendizaje colectivo mediante procesos cíclicos y reiterativos de aprendizaje, fundamentalmente, aprendiendo de los propios errores y de las dificultades encontradas.

Otro modo de estudiar estas tempranas reformas administrativas es desde la perspectiva de sus propios fracasos. En este sentido, autores como Downs y Larkey (1986) o Kliksberg (1989) llegan a una perfecta delimitación de lo que fueron estas reformas. Entre las lecciones extraídas, que ilustran sobre el contenido de las reformas anteriores a las actuales modernizaciones y al mismo tiempo alertan sobre los riesgos de la puesta en práctica de un cambio organizativo, cabe recordar las siguientes (Downs y Larkey, 1986):

1. Evitar la “Gran reforma”, es decir, las reformas globales y totalizadoras, frente a las cuales se propugna una estrategia “radical selectiva” (MAP, 1997: 27). Esta obcecación por reformas excesivamente ambiciosas y globalizadoras es

---

<sup>43</sup> Entre los factores causantes del relativo “fracaso” de las reformas se encuentra uno comúnmente señalado por la literatura (Prats, 1992: 27-39). Se trata de la importancia concedida a los errores de implementación. Conviene recordar que los errores de implementación de diseño estratégico también son los señalados por el análisis de políticas públicas como los más frecuentes. En este sentido, además, un programa de modernización o reforma no deja de ser una ejecución de una política pública específica, por lo que como vemos, la teoría y la práctica (la efectiva ejecución de las reformas administrativas) coinciden en los fallos de implementación como el gran error que explica el fracaso de las reformas.

<sup>44</sup> No debe pensarse que estos fueron años oscuros, sino que, muy por el contrario, algunas de las novedades que se presentan hoy como tales fueron ya ideadas en esos años, como recuerda Lane (1997) respecto de las aportaciones supuestamente revolucionarias de Osborne y Gaebler. Sobre el particular, *vid.* Prats (1993).



rápidamente asimilada, y ya la *Estrategia de eficiencia* (1979) vino marcada desde su origen por un acercamiento a las pequeñas iniciativas o reformas parciales para progresivamente ir evolucionando hacia reformas duraderas (Metcalf e Richards, 1989). Se proponen, por tanto, reformas parciales llevadas a cabo de un modo flexible y descentralizado incluso a nivel de unidad administrativa aunque en el marco de un plan estratégico de actuación.

2. Evitar el carácter formal y tecnocrático que pretendieron conseguir estas primeras reformas, reduciendo sus actuaciones a concreciones técnico-administrativas que implicarían cambios de “orden político básico”, pero que no tuvieron en su momento su correlativa traducción en reajustes constitucionales o reequilibrios institucionales inherentes a esa índole de cambios.

3. Evitar el diagnóstico erróneo de los problemas fundamentales de la Administración, que supondrá que la reforma comience viciada de raíz.

4. Mejorar los sistemas de información para la gestión.

5. Entender que la reforma necesita la mayoría de las veces un desembolso inicial para a largo plazo alcanzar el ahorro.

6. Superar la falta de previsión a largo plazo (Allison, 1982) desde el entendimiento de que las reformas deben ser planteadas a largo plazo y no con el horizonte electoral como límite para la consecución de sus efectos. Así, si bien en épocas históricas tan diferentes como los inicios de la Dictadura de Primo de Rivera o los gobiernos democráticos occidentales de los años 70 surgieron iniciativas a favor de una reforma administrativa, es sintomático que experiencias tan alejadas van a caer en la misma estrechez de miras “cortoplazistas”. Son reformas planteadas como panacea y, como tales, supeditadas a resultados inmediatos. Por otra parte, incluso cuando estas se plantean más seriamente a medio o largo plazo, las vigorosas voluntades políticas de los primeros momentos comienzan irremediabilmente a desaparecer bajo una falta de rentabilidad política incuestionable, de ahí la importancia del apoyo continuo (Suk, 1999: 338).

7. Atención extrema a la complicada fase de implementación (Pressman y Wildavsky, 1984), a la información y a la estrategia de comunicación del cambio (Ministère, 2005: 8). Se evitaría, así, uno de los grandes errores frecuentes en los cambios organizativos, a veces muy bien diseñados, pero que a menudo ponen en evidencia la desatención al modo en que internamente se interpretan y ejecutan, así como a la disponibilidad de recursos para hacer efectivas las propuestas de cambio.



Vistos los errores<sup>45</sup> y las lecciones derivados de las reformas administrativas “clásicas”, conviene ahora revisar los problemas relacionados con los cambios administrativos actuales, muy vinculados a la irrupción de la variable tecnológica. Para ello, contemplamos las modernizaciones administrativas desde la constatación de dos momentos bien diferentes en sus contenidos (Pollit, 1993): en el primero (finales de los setenta y ochenta), inmersos en la profunda incardinación en la coyuntura económica de crisis en la que se desenvuelven, respondiendo fundamentalmente a las constricciones económicas, pero también, como se ha señalado, a la evolución tecnológica, política y social de la sociedad, las actuaciones se dirigen a los ámbitos de las estructuras, los sistemas, los recursos humanos y la cultura (Schwartz y Davis, 1981). Por su parte, el segundo momento clave, ya en los años noventa, vendrá marcado por la importancia que adquieren en los programas de modernización los factores relativos a la calidad y la cercanía al ciudadano, así como aquellos concernientes a la participación de la sociedad (Ferrara, 2009: 7) en la configuración de las Administraciones (Peters y Pierre, 2005a: 51), la transparencia de las mismas, y en definitiva, la legitimación democrática de su funcionamiento.

Con las precauciones impuestas por la variabilidad contextual (Pollit, 2002)<sup>46</sup>, pueden ser señaladas como causas de las modernizaciones, en contraste con las señaladas para las reformas clásicas, las siguientes:

A) Búsqueda de la eficiencia y eficacia: planteada para superar las consecuencias perjudiciales del Estado de Bienestar y en un contexto económico que exigía el combate del despilfarro y un uso más eficiente de los recursos públicos<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> En sentido contrario, podríamos desde esos errores extraer otros factores de éxito, además de los señalados, que pasarían por conseguir unas propuestas serias y realistas, es decir, realizables; que la estrategia de mejora sea respaldada y dirigida por las máximas instancias políticas; que se realice una interpretación mucho más plural de los problemas administrativos, es decir, tener en cuenta, además de la estructura y de los procesos, la cultura administrativa y el entorno organizativo.

<sup>46</sup> Hay abundante literatura que resume el modo en que se ha desenvuelto la modernización en la Administración central del Estado, calificada frecuentemente como fracaso (Arenilla, 1996). Delgado (1995: 539-542) indica que la forma de desenvolver los procesos electorales, el desarrollo de la política fiscal (con aumento de la presión fiscal), la incorporación a la U.E. o la aparición de las nuevas tecnologías son los factores clave que pueden explicar el curso seguido por las modernizaciones en el caso español durante los años 80 y 90. Sobre los años anteriores a la democracia, Nieto y Gutiérrez (1991; 1994) elaboraron interesantes trabajos en los que describen la orientación de las respectivas reformas. A su vez, Saavedra (1994) realiza un repaso al Plan de Modernización de la Administración del Estado llevado a cabo durante los años 90. Por su parte, Bañón (1993) y posteriormente Arenilla (1996), publican excelentes artículos interpretando las luces y sombras de la modernización de los años 80, mientras que Saíenz (2003) realiza un estudio mas global siguiendo toda la cronología de las reformas en España en los últimos cincuenta años. Finalmente, Villoria y Del Pino (1996) ofrecen un resumen de las principales líneas que se han seguido en materia de recursos humanos públicos al hilo de las modernizaciones de los años 90. De todo el material reseñado cabe sintetizar que la principal utilidad ha sido la adaptación a la constitucionalidad y a la modernización tecnológica de la Administración del Estado; por el contrario, el elemento más sombrío se sitúa en la reorganización de los empleados públicos, deuda pendiente a pesar de la irrupción de la promulgación del EBEP.

<sup>47</sup> Objetivo, según Echebarría (1989: 28), conseguido en cierto grado.

Junto a la respuesta a este llamado “nuevo orden económico internacional”<sup>48</sup> en un contexto de crisis, afectado además por una globalización de la economía, las modernizaciones responderán a la insatisfacción de los ciudadanos y agentes públicos por la imparable pérdida de eficacia del modelo burocrático (Echebarría 1993: 145).

Al respecto, Prats (1992: 28) hace hincapié en el hecho de que la eficacia y la eficiencia no indican el verdadero valor de una organización pública –de nada sirve una organización eficaz y eficiente que no es capaz de responder a los cambios y retos del entorno, verdadera virtud de las organizaciones públicas actuales más exitosas–. Dicho de otro modo, de nada serviría estar *haciendo eficientemente lo incorrecto*, o reducir costes independientemente de los resultados alcanzados.

Pero también conviene señalar la controversia que genera en la literatura el ajuste a unos conceptos –eficacia y eficiencia–, sobre los que existen serias dudas por su simplicidad, por su variedad conceptual y dificultad en el sector público (Echebarría y Mendoza, 1993: 22), por el reduccionismo excesivo de la dedicación a su búsqueda, dada la complejidad administrativa, o por su infrarepresentación en el proceso político, donde no se encuentra tan institucionalizada como los valores de equidad o el procedimiento legal debido (Prats, 1992: 27-30)<sup>49</sup>.

Alcanzado este punto, igualmente, es procedente señalar la otra cara de la búsqueda de la eficiencia, es decir, la de los efectos perversos que, a juicio de Metcalfe y Richards (1989: 59) genera la concentración en la eficiencia medible, derivados del hecho de que los costes se calculan más fácilmente que los beneficios, de la evidencia de que los costes sociales son más difíciles de medir que los costes económicos, de la certeza de que los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los beneficios sociales y, en definitiva, de las dificultades para la *calificación cuantitativa del éxito* (Mayntz, 1985: 143).

---

<sup>48</sup> En el terreno práctico, algún programa de modernización socialdemócrata comienza a responder a los axiomas neoliberales imperantes durante los gobiernos de M.Thatcher y R.Reagan. Es el caso del intento de mejorar la prestación de los servicios sin cuestionar el carácter público de los mismos, que emprende Olof Palme en Suecia en 1985, quien centra su programa modernizador en reforzar las posibilidades de elección de los servicios públicos por parte de los usuarios; democratizar la gestión incrementando la participación y la representación de los ciudadanos; mejorar la calidad de los servicios públicos; e incrementar la eficiencia y el control de la gestión de los recursos públicos.

<sup>49</sup> En todo caso, pese al cuestionamiento de esos valores, señalaremos algunas de las estrategias para conseguir la ansiada eficiencia, que pasan, además de por una búsqueda de nuevas instituciones para mejorar la Administración (“Economías Institucionales”), por el desarrollo de los siguientes aspectos (Jan-Erik, 1997: 9): descentralización mediante el margen otorgado a la autonomía institucional y a la independencia propia del management; asesoramiento en la ejecución, así como revisiones de eficiencia; más libertad para el ciudadano a la hora de escoger, así como representación efectiva de los mismos en la Administración; separación entre proveedores y productores; transformación de las empresas públicas en sociedades anónimas o venta de algunas de ellas; y competición entre sector público y privado, junto a cierta cooperación entre ambos sectores, difuminando la frontera público/privado.

La obsesión por las consideraciones económicas en los programas de modernización da lugar a una nueva legitimidad legal, cuya novedad radica en la adhesión, en los propios códigos legales, de los nuevos principios de eficacia y eficiencia a la legitimidad de las Administraciones Públicas (Prats, 1993)<sup>50</sup>. El objetivo es implementar el cambio de lógica respecto de la estrategia de gasto *del incrementalismo al decrementalismo* (Echebarría, 1989: 25), enfoque que, por otra parte, ensombrece a otro de los principales para conseguir efectivamente el cambio organizativo como es el cambio cultural (Pollit, 1993; Bañón, 1993: 16; Longo 2008: 21).

B) Consideraciones político-simbólicas: Comunes a todo momento histórico, este tipo de causas son señaladas desde la consideración (Christensen y Laaegreid, 2003) de que, en ocasiones, la reforma del sector público no es si no un auténtico mito (Lane, 1997: 12), una moda o un intento de algún político por hacer méritos con un programa sin contenidos. Desconocen estas consideraciones en muchos casos la delimitación conceptual entre reforma y modernización, y aparecen tratadas por distintos autores (Arenilla, 1997; Echebarría, 1993) tanto en referencia a procesos de modernización como a intentos de reforma. Entre estas consideraciones político-simbólicas comunes podemos señalar, entre otras<sup>51</sup>:

1. El plan de cambio organizativo como intento de mostrar desde el gobierno una imagen de modernidad –que en el caso de las modernizaciones administrativas conlleva un interés de alejarse de las anteriores reformas administrativas (Prats, 1992)–, pretensión que Nieto resume en el concepto *Modernización de imagen* (1989: 108). Se trata de demostrar, en definitiva, que se está haciendo algo para superar las deficiencias de la Administración, o incluso utilizar la modernización como elemento de distracción política.

2. El plan de cambio organizativo como intento de seguir, simplemente, una “moda” (Spann 1981; Rigby 1993, Bastos 1997), cuya inobservancia supondría

---

<sup>50</sup> Vid. a modo de ejemplo, el Art. 103.1 o el 31 (“gasto público con eficiencia y eficacia”) de la Constitución española de 1978. O, en este mismo sentido, el Art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común [en adelante, LRJAP] que habla de “eficiencia y servicio a los ciudadanos”.

<sup>51</sup> Estos objetivos político-simbólicos como acicates verdaderos de muchos cambios en el sector público son a menudo enumerados como causas del escepticismo de los funcionarios respecto a los programas modernizadores que se intentan implantar (Metcalf y Richards, 1989: 40-41).

situarse al margen de las corrientes de pensamiento más exitosas y, por lo tanto, ser fuente de descrédito o incompetencia<sup>52</sup>.

3. Los procesos de modernización que responden subrepticamente a objetivos ocultos (Vilas y Bastos, 1997). Se trata, en definitiva, de una de las causas que, según el paradigma de la elección racional, impulsarían definitivamente el cambio organizativo: la necesidad de los políticos de aumentar su control sobre las políticas, reduciendo a la vez el control de la burocracia (Catalá, 2005: 212), marginándola de las fases de diseño de políticas y relegándola a funciones meramente ejecutivas o de implementación, alegando para ello la desnaturalización del circuito de la legitimidad democrática de la actuación de la Administración.

C) La Responsabilidad Pública: Con un escenario de crisis económica en desaparición y una menos perentoria necesidad de recortar gastos, junto al gran aliciente de la búsqueda de la eficiencia y en permanente tensión con el mismo (Lane, 1997: 14), aparecerá como segundo gran principio orientador la exigencia de responsabilidad por los resultados (Metcalf y Richards, 1989; Cerrillo, 2010), que acarrea a su vez, la urgente necesidad de incorporar la dimensión exterior, en cuanto a tener en cuenta a organizaciones ajenas a la propia Administración en su funcionamiento (Hughes, 1997; Moore, 2008).

Conviene señalar que la exigencia de responsabilidad es deudora de un cambio cultural definitivo al que se subsume, de algún modo u otro, todo programa de cambio en el sector público: la *cultura resultadista*. Esta nueva cultura de la responsabilidad, a la que se remite la OCDE (1997) para explicar muchas de las concreciones de los programas modernizadores, demanda una mayor transparencia en cuanto a saber en quién recaen las responsabilidades, lo cual, dadas las actuales tendencias descentralizadoras que producen autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos, implica que los propios funcionarios lleguen a ser responsables de su gestión, aspecto que, como veremos al analizar las variables psicosociales del comportamiento de los empleados públicos, mejora su nivel de motivación.

Vinculado a esto, se sitúa la búsqueda, en definitiva, de una protección igualitaria, no solo en el sector público, sino también en el privado. La búsqueda de

---

<sup>52</sup> En este sentido, Rigby (1993) propone un ciclo de vida de las teorías de gestión que coincide con el ciclo de muchos de los proyectos de innovación y mejora investigados para la elaboración de este trabajo, marcado por las fases de: deficiencia (insatisfacción con la situación actual de la gestión); descubrimiento (soluciones para corregir las deficiencias); euforia (exageración de los éxitos de la nueva técnica); excesiva difusión (uso de la nueva técnica en situaciones inapropiadas); declive (los ejemplos de fracaso aumentan demasiado); y, por último, abandono (las organizaciones descartan la nueva técnica que es sustituida).

responsabilidad irá en aumento como una de las demandas principales –si bien no tan resaltada por la doctrina–, que cobrará progresivamente importancia como efecto de la profunda sensibilidad que van ganando en todo el mundo los derechos de los ciudadanos ante la Administración.

D) La modernización tecnológica: No se puede cometer el grave error de olvidar la importancia de la modernización como adaptación tecnológica (Saíenz, 2003), pues parte de la literatura basa en esta característica su diferenciación entre modernización y reforma. En concreto, la adaptación a una nueva era tecnológica de las comunicaciones está transformando la relación entre la Administración y el ciudadano.

Esta orientación es lo suficientemente importante como para constituir una categoría propia, si bien para algunos autores podría ser perfectamente subsumible dentro de la orientación a la búsqueda de la eficiencia y eficacia, a la que, sin duda, ayuda, como lo hace igualmente a la clarificación de responsabilidades.

Presentadas estas causas principales de las modernizaciones hasta los años noventa, cabe señalar que progresivamente la obsesión por las “tres E”<sup>53</sup> irá siendo sustituida por el interés en atender a las demandas ciudadanas, con niveles de calidad y aceptación próximos a los del sector privado; por el fomento de la participación democrática de los ciudadanos en las políticas públicas; y, por supuesto, por la importancia extrema dedicada a un cambio cultural considerado como la clave última para la reforma (Caiden, 1991: 108).

Así, pues, calidad<sup>54</sup> y democracia devienen los nuevos valores incorporados a las dos grandes orientaciones existentes: la de la eficiencia y eficacia –*gobernanza como gobernanza eficaz* (Longo, 2008: 26)– y la de la responsabilidad pública por los resultados (Metcalf y Richards, 1989)<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Se trata de la forma coloquial con la que se denominó a finales de los setenta la nueva filosofía que se entendía que debía regir la gestión pública en un entorno de incertidumbre general.

<sup>54</sup> Reflejo de esta preocupación por la calidad es la aparición y consolidación del “paradigma de la calidad total”.

<sup>55</sup> Hasta tal punto irrumpe el factor democrático que algunos autores entienden que podríamos actualmente asistir a un nuevo cambio de paradigma, hacia la gobernanza, que reflejaría la preponderancia de la democracia y la participación sobre la eficacia (Varela, 2009: 27). Conviene destacar también la sustitución en el seno del paradigma gerencial de los años ochenta, de la tendencia a la imitación de las técnicas empleadas por el sector privado, por la nueva tendencia, ya en los años noventa, de la innovación desde dentro del propio sector público (Metcalf, 1996: 80).

Dicho lo anterior cabe preguntarse si en la actualidad concurren las mismas causas que motivaron las modernizaciones de los años ochenta. En este sentido, tras dos décadas calificadas de “bonanza económica”, la crisis actual, iniciada en 2007, parece volver a traer a primera línea las causas relacionadas con la economía, la eficiencia y la eficacia del sector público. Por su parte, la causa tecnológica ha sido y es una causa transversal a las últimas dos décadas en lo que atañe a las implicaciones en las modernizaciones administrativas y al acercamiento al nuevo ciudadano que ha incorporado plenamente las nuevas tecnologías a su vida cotidiana y a sus formas habituales de relación. Actualmente, en ese sentido, ningún gran cambio organizativo se realiza sin presentar novedades o mejoras en el área de las nuevas tecnologías.

En cuanto a los elementos comunes o principios generales que se pueden extraer de los estudios sobre modernización administrativa, cabe recordar que los contenidos concretos de las modernizaciones varían geográficamente en función de las características de cada contexto estatal, de forma que existe una práctica unanimidad de la doctrina (Aucoin, 1997; Pollit, 2002) en señalar la difícil extrapolación de un programa de modernización, por muy exitoso que se mostrara en una experiencia concreta.

La variabilidad en las concreciones modernizadoras o en sus ritmos de implementación puede ser vista de forma beneficiosa (Caiden 1991) considerando que siempre es necesario un mínimo de adaptación a las características de cada Estado receptor (Salvador, 2001). De este modo, las reformas en los distintos países varían en función del énfasis principal en el programa de cambio, lo que se aprecia nítidamente en sus denominaciones: “estrategia de eficiencia”, en el Reino Unido; “desburocratización”, en Alemania; o “desregulación”, en Estados Unidos (Echebarría, 1993: 135-136). En consecuencia, el intento de describir las técnicas empleadas es una tarea casi imposible salvo que con ello se pretendan estudiar las propuestas de modernizaciones por Estados o incluso por otros entes de naturaleza territorial no estatal<sup>56</sup>.

Sin pretensión de exhaustividad, entendiendo que no existen fórmulas mágicas y que no es posible una interpretación unitaria (Echebarría y Mendoza, 1993: 22), no obstante, se pueden señalar algunos de los grandes principios orientadores comunes,

---

<sup>56</sup> Como es el caso del Estado español, en el que se identifican intentos de modernización de la Administración estatal y experiencias de variable ambición en el ámbito autonómico..



de las modernizaciones administrativas<sup>57</sup> (Aucoin 1997: 115-137; MAP (OCDE), 1997: 70):

1. Descentralización<sup>58</sup>: Llevada a cabo de forma general en todo el mundo occidental (Varela, 2003), pone el énfasis en la necesidad de que los gestores tomen la iniciativa para que se consigan los objetivos e, igualmente, en evitar las deficiencias inherentes a la centralización. Refiriéndose esta descentralización en lo fundamental a los recursos financieros y a las formas de organización<sup>59</sup>, los aspectos políticos se mantendrían centralizados (como la elaboración del presupuesto), siendo los elementos de gestión aquellos sobre los que recae el peso de la descentralización. Se intenta que la responsabilidad descienda en la jerarquía hasta el punto donde se consumen los recursos, evitando así la duplicación<sup>60</sup>, el solapamiento, los controles excesivos y los trámites innecesarios (Metcalf y Richards, 1989: 43).

---

<sup>57</sup> Echebarría (1993: 353-363) advierte sobre el empobrecimiento de un concepto de modernización basado en la traducción “pública” de principios de gestión exitosos del sector privado, incluso de los tan elogiados “Principios de excelencia” de Peters y Waterman. Entre las ideas que, según sostiene, empobrecen el concepto de modernización, (Echebarría, 1993: 164-165) señala la divisionalización de las funciones ejecutivas en unidades de gestión; la dirección por objetivos; la agrupación de las funciones ejecutivas por áreas homogéneas de actividad y la extensión de los sistemas de información y control de gestión. En su lugar, propone un concepto de modernización amplio (1993: 166), que debe evitar una extrapolación de técnicas de gestión que se mostraron valiosas en un contexto determinado, sea privado o público. Apunta, por tanto, la necesidad de abrir nuevas pautas de interpretación de la realidad que permitan experimentar fórmulas innovadoras de gestión (Echebarría 1993: 170-171): replanteamiento de los esquemas constitucionales de reparto de responsabilidades (acercamiento a la distribución real de funciones entre políticos y funcionarios); promoción de mecanismos flexibles y sencillos de cooperación interorganizativa; impulso del cambio cultural en la Administración pública como resultado de la incorporación de nuevas prácticas en la gestión de los recursos humanos; e implantación de programas y políticas públicas.

<sup>58</sup> Conviene diferenciar la descentralización “funcional” de la que aquí hablamos, de la descentralización “territorial”, política y administrativa que estructura el Estado español y sustenta el Art. 150.2 de la C.E. así como en el espíritu del título VIII de la misma C.E.. En este sentido, se ha denominado al modelo territorial “Estado de las Autonomías”, fórmula cercana a los modelos federales, pero con la diferencia de que no estamos ante territorios dotados de soberanía, como se ha encargado de recordar en su jurisprudencia consolidada el Tribunal Constitucional en varias sentencias dedicadas a delimitar el concepto de autonomía frente a soberanía.

<sup>59</sup> Esta descentralización gira en torno, fundamentalmente, a dos puntos, que, siguiendo el informe de la OCDE (MAP, 1997: 73-78) se concretan en: por un lado, recursos financieros, entre los que destacan las experiencias implementadas con el objetivo de incentivar la eficiencia, así como la *globalización presupuestaria*, que consistiría básicamente en entregar a la unidad en cuestión el presupuesto sin estructurar para que la propia unidad configure las partidas en función de las necesidades del servicio; y, por otro lado, las formas de organización, aspecto materializado en la incorporación del *modelo de agencia*, que introduce una separación entre el diseño de las políticas (propia política) y su ejecución, con una distribución dada por una negociación de los objetivos entre los políticos y los gestores y una libertad de estos últimos en la combinación de insumos para lograr esos objetivos. Flynn (1997: 166-167) concreta cómo afecta la tendencia descentralizadora a los roles de la función directiva: fundamentalmente, aumentando la responsabilidad de los gestores sobre su gestión; implicando un número mayor de personas en las tareas de dirección en pequeñas unidades organizativas; requiriendo nuevas cualidades de los gestores (por ejemplo, capacidad negociadora), y, por último, transformación del contenido del trabajo (la especialización se va sustituyendo progresivamente por el generalismo). Asimismo, la descentralización requeriría dos elementos: necesidad de asegurar que los mecanismos de apoyo y control sean relevantes y efectivos; y renuncia a controlar directamente los servicios que mantienen contacto frecuente con los ciudadanos.

<sup>60</sup> Todo ello, a pesar de alguna opinión enfatizada de las virtudes de duplicidad en cuanto a la posible introducción de competencia (Bozeman, 1996 : 392) o como una especie de garantía ante errores en la prestación de un servicio, subsanables, así, desde otra unidad que presta ese mismo servicio. Recordemos también al respecto que la duplicación está prohibida legalmente en todo el Estado español



2. Desregulación o mejora de la calidad de la reglamentación<sup>61</sup>: Con este objetivo se intenta evitar la consolidación del sistema de irresponsabilidad en la gestión que provoca que la responsabilidad final radique en el legislador<sup>62</sup>.

3. Delegación<sup>63</sup>: Se puede presentar tanto en forma de privatizaciones de servicios públicos como de reorganización de empresas estatales. Se considera que la organización pública debe caminar hacia una perfecta definición de su misión para lo cual la delegación se entiende como un mecanismo idóneo, pues colmaría la necesidad de mantener relacionadas la autoridad, la responsabilidad y la estructura de control, con los recursos, productos y resultados. También subyace a la delegación la idea de que, con ella, las Administraciones serán más sensibles a las demandas de los ciudadanos-clientes. De la operatividad de este principio provendrían fundamentalmente las técnicas privatizadoras.

4. "Marketización": Junto a la desregulación y a la privatización (delegación), Lane (1997: 1-15) señala como gran principio de la reforma del sector público la "Marketización" o "Reinvención" como la denominan Lawrence y Thompson (1999), como principio deudor del influjo de la obra de Osborne y Gaebler (1993). Esta formulación que se desglosará en la práctica de las distintas técnicas de orientación al mercado, trata del empleo de los mecanismos de mercado en el gobierno introduciendo fundamentalmente la competición como aglutinante de la motivación (*benchmarking*). El tipo de medidas que incluiría comprende, entre otras, la creación de mercados internos, bien sea mediante la facturación de servicios o la libre elección de los suministradores.

5. Mejora de la gestión de los recursos humanos (MAP, 1997: 70). Propuesta basada, fundamentalmente, en la idea de superar las constricciones del modelo vigente afrontando procesos de flexibilización (Fernández y Díaz, 2009, Sánchez Morón, 2012), según se describirá en páginas posteriores.

---

a tenor del Art. 11.3 de la LRJAP, que explicita que "no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes, si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos".

<sup>61</sup> Lane (1997: 1-15) considera que tanto este concepto como el de privatización tienen sus orígenes en la escuela económica de Chicago, con sólida teorización, pero que alberga dudas sobre su operatividad real.

<sup>62</sup> La desregulación fue un principio mucho más observado en el contexto anglosajón que en los Estados europeos continentales, lo que puede ser considerado, ciertamente, una reminiscencia de un pasado legalista deudor fundamentalmente del "codicismo" posterior a la Revolución Francesa.

<sup>63</sup> Seguimos la estructura establecida por Aucoin (1990), que integra la tendencia privatizadora en el elemento "Delegación", si bien otros autores (Morey, 1989; Lane, 1997) se refieren directamente a la privatización como elemento fundamental presente en las últimas tendencias modernizadoras.

### 1.3. El enfoque de la gestión estratégica de recursos humanos

La importancia de la gestión de recursos humanos para la modernización de la Administración Pública (OCDE, 1995a; Maeso, 2010), la necesidad de su refuerzo (Sanchez Morón, 2007) y su relevancia como factor de cambio, son argumentos reiteradamente puestos de manifiesto por los especialistas en la materia, siendo concebida como elemento estratégico central de todo proceso de reforma en la Administración pública (Bañón, 1993: 18; Villoria y Del Pino 1997: 157; Suk, 1999; Salvador, 2001; Pinto 2008: 99; Naciones Unidas, 2009: 7; Gómez, 2001: 89).

Como afirman Bañón (1993: 18) o Rodríguez (1995: 24), ningún gobierno, por buena voluntad que tenga y por muy buenos técnicos en los que se apoye, puede realizar un cambio de cultura o una reforma contra la Administración. Las personas son, en definitiva, el recurso más importante y valioso de las Administraciones (Bas, 2005; Beteta, 2012), o, según establecen las normas ISO concernientes a la gestión de calidad (ISO 9001, 2008) la esencia de toda organización, llegando incluso a confundirse la organización y los recursos humanos al *ser la misma cosa* (Arenilla, 1995: 68).

Al mismo tiempo, la mayor parte de los métodos para alcanzar la excelencia en las organizaciones, tanto públicas como privadas, incluyen la importancia de las personas como elemento vital. Muñoz (2008: 309) lo ubica entre las bases en las que se apoya la Gestión de la Calidad Total, al establecer que las personas son el instrumento principal para lograr la mejora. Otros enfoques de excelencia (EVAM; EFQM; NORMAS ISO 9000; CAF) también incluyen entre sus criterios principales de evaluación para la mejora el de la actuación sobre las personas que forman las organizaciones públicas.

Que el personal es el principal elemento del que disponen los políticos para hacer cambiar las administraciones y aumentar su grado de legitimación social se puede observar claramente (Lipsky, 1980; Rodríguez, Andres; 1995: 39-42) examinando la distribución del gasto público de las Administraciones de nuestro entorno: los gastos del capítulo I, asignados a las retribuciones del personal –como se verá en detalle en el más adelante– fagocitan en ocasiones el presupuesto de la entidad correspondiente<sup>64</sup>.

A su vez, podemos partir de la idea de que toda organización, tanto pública como privada, está inmersa en un contexto de cambio permanente o adaptación a los cambios en el entorno social, político y económico, lo que va a incrementar aún más la

---

<sup>64</sup> Hecho especialmente palpable en la distribución del gasto público en la Administración local.

importancia de la gestión de recursos humanos<sup>65</sup> como factor crítico de transformación<sup>66</sup>.

La función de recursos humanos posee un carácter estratégico basado en el hecho de que tanto los activos, como las habilidades o la cultura de la organización han de contribuir a la coherencia estratégica global de la organización (Barzelay, 1999) y a la coherencia con los objetivos de la organización (Salvador, 2008: 114) en una combinación que Amstrong ha denominado *matching model* (2006: 5). Como afirma Salvador (2008: 115), lo que transforma las técnicas y los instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que es preciso concebir integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización planteada a largo plazo y *con una profunda información del entorno* (Oltra, 2008: 44).

La gestión estratégica se preocupa, así, de la competitividad de la organización, concentrándose en potencialidades y debilidades que esta pueda mostrar en relación a un entorno cambiante, así como en la revisión de las actividades de la organización a partir de estos cambios en el entorno (Stewart y Ranson, 1997: 60). Siguiendo a Villoria y Del Pino (1997: 156), observamos un proceso a través del cual se definen la misión y los objetivos esenciales de la organización en relación con su entorno para, a partir de esa definición, operar sobre los elementos estratégicos de la misma con la finalidad de cumplir los objetivos citados. Según estos autores, la gestión estratégica global, como proceso de modernización, operaría sobre cuatro elementos clave: estructura de la organización; sistemas de trabajo; recursos humanos y cultura organizativa. A su vez, la gestión estratégica operaría en tres niveles (Villoria y Del pino 1997: 157) que serían el estratégico, desde el que se formulan las políticas y se fijan las metas globales; el directivo, centrado en la búsqueda, disponibilidad y asignación, de acuerdo con un sistema de prioridades, de los recursos para llevar a efecto el plan estratégico; y, finalmente, el nivel operativo, en el que se procede a realizar la gestión y dirección diaria de los programas. Estos niveles se observan tanto si nos planteamos una gestión estratégica en general como una gestión estratégica específica para los recursos humanos<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Se comparte con Amstrong (2006: 3) la utilización del concepto de gestión de recursos humanos, si bien dicho autor maneja otros conceptos como capital humano o gestión de personal, por citar algunos.

<sup>66</sup> Tanto más en el entorno actual en el que la adaptación a los cambios se produce cada vez a mayor velocidad.

<sup>67</sup> Junto al carácter estratégico de la gestión de recursos humanos, y vinculado a ello, es necesario resaltar la importancia de los factores intangibles (Salvador 2008: 126), como el conocimiento, las competencias, la información o la comunicación, dimensiones claves desde la perspectiva de la "gestión por competencias" (Alles, 2008). La idea básica de las personas idóneas en cada puesto conllevará, de

Esta gestión estratégica de recursos humanos se corresponde necesariamente con un concepto moderno en el tratamiento de los asuntos públicos al que nos hemos venido refiriendo como Gestión Pública. En este sentido, conviene, dada la importancia de compartir un mismo lenguaje en materia de gestión pública (Pollitt, 2002: 11), manejar un concepto operativo, a pesar de la falta de acuerdo doctrinal existente (Allison, 1982; Brugué y Subirats, 1997: 10), y de que incluso no se pueda afirmar que exista una construcción conceptual coherente. Esta falta de un “corpus teórico” coherente y no fragmentado (Ramió y Ballart, 1993: 20) no impide que se le otorgue a dicho concepto la importancia que merece, en términos de investigación, reflexión, formación y, especialmente, de práctica profesional (Brugué y Subirats, 1997: 10).

Esta concepción exigiría entender que la gestión se refiere a una cierta *cultura relacional* (Oltra, 2008: 158) marcada por la integración, la persuasión, la cooperación o la necesidad de llegar a acuerdos; muy lejos por tanto de los valores de autoridad y jerarquía predominantes en el modelo burocrático tradicional. Destaca especialmente la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar no significa ni ejercer autoridad ni organizar; gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua (Drucker, 1993), así como para asumir, sobre todo a nivel ejecutivo, la responsabilidad sobre la acción de un sistema (Metcalf y Richards, 1989). El concepto de gestión denota interés en saber cómo usamos los recursos para conseguir los resultados (Aucoin, 1997: 496) esperados por terceros, cómo definimos los objetivos, o cómo resolvemos los problemas<sup>68</sup>. Esta concepción de *orientación instrumental*, de hacer las cosas mediante otras personas u organizaciones (Metcalf, 1999) es puesta en conexión con la orientación normativa de la Administración Pública tradicional (Perry y Kraemer, 1983).

En una acotación conceptual que consiguió gran aceptación doctrinal y que creemos obligatorio citar, Allison (1982) y posteriormente Moore (2008) establecieron que la *gestión pública* comportaría: primero, gestión estratégica, esto es, establecimiento de objetivos y prioridades y diseño de planes operativos para alcanzarlos; segundo, gestión de los componentes internos tales como los recursos humanos, económicos o materiales; y tercero, gestión de los componentes externos,

---

realizarse, unos niveles de productividad excelente. A su vez, para el desarrollo de este modelo de gestión, será necesario identificar correctamente los perfiles para el éxito en cada puesto.

<sup>68</sup> Al respecto, cabe recordar, además, la recurrencia del debate entre si el concepto de gestión connota una aplicabilidad exclusiva a lo público o no. Siguiendo la opinión de Brugué y Subirats (1997: 15), nos sumamos a los autores que defienden una entidad tal de lo público que sea suficiente para justificar rotundamente la existencia de una “gestión pública”.

tratando con agentes foráneos a la propia Administración como los medios, el tercer sector o, simplemente, la ciudadanía individualmente considerada.

Con el fin de acotar con rigor el objeto de estudio, es necesario ahora discernir el concepto de gestión de recursos humanos que se manejará en adelante.

Dejando bien claro que estamos ante un concepto amplio, abierto y en constante evolución, la primera cuestión a la que nos enfrentamos se aproximaría al contexto de las Administraciones públicas, cuyas peculiaridades<sup>69</sup>, frente al sector privado<sup>70</sup>, han sido tratadas extensamente por la literatura (Olías de lima, 1995; Arenilla, 1995; Baena, 1995; Pinto, 2008; Xunta de Galicia, 2009):

1.– El factor de dimensión, entendido como factor social, en el sentido de que la consolidación del Estado del Bienestar ha permitido arraigar la idea del estado proveedor de servicios y, por extensión, la idea de la necesidad de existencia de efectivos públicos que garanticen la atención de las demandas de la sociedad sin exposición a las veleidades de la economía. La idea del “mínimo vital” a cubrir por el Estado se amplía profundamente en los últimos tiempos, incluyendo áreas como el cuidado al medioambiente, la asistencia social o la igualdad de género que hasta hace bien poco se entendían como propias de la esfera privada y autónoma del individuo. Se elimina, así, la característica actual del modelo de función pública pensado para un Estado no intervencionista, que caracterizaba el modelo del paradigma burocrático (Villoria, 1997: 24)<sup>71</sup>.

2.– La dificultad y la complejidad (Longo, 2008: 29) para medir resultados, en el sentido de que el análisis de los costes sociales de la productividad pública es un análisis especialmente difícil. ¿Cuánto cuesta un expediente administrativo de una adopción? ¿Es posible medir dicho coste? ¿En qué términos? ¿Cuándo una línea de tren o de autobús pública deja de ser rentable? Reconocida esta dificultad, el ciudadano termina rechazando la idea de una administración fuera de todo control; ni siquiera la legalidad de la actuación administrativa es por sí sola un factor de

---

<sup>69</sup> Arenilla (1995: 69) establece como conclusión común a la literatura española sobre burocracia, la necesaria especificidad de tratamiento que requiere el estudio de la gestión de recursos humanos en el ámbito público, distanciándose de su inclusión en el estudio de los recursos humanos en las organizaciones privadas.

<sup>70</sup> Sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas existe abundante literatura de la que se pueden destacar los trabajos de Panebianco (365-347), Ramió (1999: 38-40) o Kooiman y Eliassen (en Brugué y Subirats, 1996), entre otros. En nuestro caso nos referiremos tan solo a las implicaciones que para la gestión de los recursos humanos tiene el carácter público de las entidades tratadas.

<sup>71</sup> Sobre esta misma idea es necesario recordar la “mayor trascendencia social” que se vincula a la función pública frente a la función de recursos humanos en el sector privado, aun cuando se emprendan tareas similares (Arenilla, 2005: 35).

legitimación de las administraciones sin su adhesión a otros conceptos como eficacia, eficiencia, o economía de medios.

3.– El factor tecnológico y la dificultad y lentitud en la adaptación a los cambios. A nadie es ajena la incidencia de la telematización de procesos que ha cambiado la relación de los ciudadanos con la Administración y sus empleados públicos. A su vez, los circuitos de comunicación intraorganizativos también han experimentado profundos cambios promovidos por los avances tecnológicos.

4.– La tendencia a la ineficiencia económica y al incrementalismo (Lindblom, 1963), que pone de manifiesto la relación entre el poder de los grupos burocráticos y la tendencia a engrosar tanto sus dotaciones de personal como presupuestarias (Niskanen, 1971; Mayntz, 1985).

5.– El factor legal y su uniformidad (Bañón, 1993: 16; Salvador, 2008: 113; Bouzas, 2010). El distinto régimen jurídico frente a las organizaciones privadas (Arenilla, 1995: 67), así como las rigideces inherentes al modelo jurídico de función pública, frente a la idea de flexibilidad<sup>72</sup>, se convierten en debates prioritarios (Kirkpatrick, 2006; Longo, 1999).

Los factores de flexibilización vendrían a contrarrestar las rigideces del modelo vigente, entre las que destacan (Blanca Olías de Lima, 1995):

- Las garantías de estabilidad, esencialmente establecidas para evitar disfunciones y parálisis en los cambios de gobierno así como para asegurar la imparcialidad y profesionalidad de los empleados públicos (Sánchez Morón, 2012: 1).
- La fragmentación del personal público en colectivos diferentes sujeto a regímenes jurídicos distintos (funcionario, laboral, estatutario, etc) que inciden en la mayor o menor independencia en la gestión.
- La rigidez y lentitud de los procesos de selección de personal, presididos por las precauciones ínsitas al mérito y la capacidad (Salvador, 2008: 112).

---

<sup>72</sup> Resulta interesante al respecto la revisión de la obra "Flexibilidad en la gestión de personal en las Administraciones Públicas" (MAP, 1995), que describe experiencias positivas en este campo en países muy diferentes. Entre los aspectos a los que atañe la idea de flexibilidad se encuentran, según Richards (1995: 13-35), los del desarrollo y formación de directivos, sistemas de evaluación y retribución según rendimiento, selección y desarrollo de carrera y lazos de unión entre la organización y el exterior. La flexibilidad, como propiedad inherente a la consecución de eficacia puede ser matizada o incluso cuestionada. Siguiendo a Cardona (2006:4), la flexibilización se traduce normalmente en desregulación de la gestión de personal, relajación de los controles formales, ampliación de los poderes de decisión de los centros directivos, o individualización o personalización de la relación de función pública. Es frecuente observar cómo son los políticos y los gestores los que demandan más flexibilidad, frente a unos funcionarios y sindicatos que se muestran reticentes y a una sociedad ajena en cierta medida a dicha tensión (Cardona, 2006: 4).



- La escasa atención prestada a los sistemas de formación.
- La rigidez del subsistema retributivo y de incentivos y recompensas basada en la presencia del valor de igualdad como inherente a la gestión de recursos humanos en el ámbito público (Salvador, 2008: 112; Longo, 2012)<sup>73</sup>.
- El escaso rendimiento de los sistemas sancionadores.

6.– La legitimidad pública: Está muy interiorizada socialmente la puesta en valor en el ámbito público de aspectos tales como la seguridad jurídica y procedimental, la equidad, la justicia social, la independencia profesional de los funcionarios mediante la estabilidad laboral o la igualdad de los ciudadanos ante sus administraciones (Salvador, 2001: 11). Dicha interiorización propicia que se haya consolidado el sistema de mérito en el acceso al ámbito público, la rigidez del modelo retributivo, o las cautelas jurídicas en la gestión y, en definitiva, la idea de que se necesita una función pública segura y unos funcionarios independientes.

7.– La centralización de la gestión y de la administración de las principales actividades asociadas a la función de recursos humanos. El “núcleo duro” de los gobiernos –el propio Presidente o un Ministro del departamento del que depende la función pública– suele retener la toma de decisiones estratégicas clave y ello a pesar de la fuerte tendencia, impulsada por la NGP, hacia la descentralización de la negociación colectiva y la atomización de la toma de decisiones sobre el personal, observada, por ejemplo, en la extendida creación de agencias públicas.

8.– La jerarquía como mecanismo principal de funcionamiento y transmisión de las instrucciones de trabajo que además articula relaciones, valores culturales, mecanismos de toma de decisiones o comunicación interna.

Establecidas estas especificidades que afectan a las organizaciones públicas y, en especial, al ámbito del empleo, propiciando una gestión diferenciada de sus recursos humanos (Salvador, 2001: 11), cabe empezar a acotar el concepto utilizado de gestión de recursos humanos, lo que exige, en primera instancia, aludir a una serie de subsistemas de gestión de recursos humanos.

Al utilizar el término “sistema”, en relación con esta área, se alude a un conjunto de actividades interrelacionadas y diseñadas para alcanzar objetivos

---

<sup>73</sup> En el caso de Suecia, este proceso de negociación abierta y flexible en cada centro directivo se llevó a cabo entre las distintas agencias (Fortín, 1996).



específicos (Villoria y Del Pino 1997: 157), pero también a una orientación de estudio de las organizaciones como sistemas (Katz y Khan, 1993; Von Bertalanffy, 1956)

Sintetizando a Storey (1989), Burack (1990) y Armstrong (1999) se pueden señalar los requisitos de un sistema de gestión de recursos humanos:

- I. Que existan objetivos claros y una visión estratégica que asocie la persecución de dichos objetivos y la toma de decisiones con la gestión de los recursos humanos.
- II. Que se implique de forma principal a los directivos en la gestión estratégica de los recursos humanos (Beer *et Al*, 1984) para que estos a su vez impliquen a los empleados en la misión y objetivos de la organización.
- III. Que las funciones o actividades básicas hayan sido identificadas.
- IV. Que las funciones se hayan estructurado en secuencias y relaciones apropiadas para llevar a efecto su misión.
- V. Que existan bases para medir el rendimiento del sistema así como la gestión de las recompensas.
- VI. Que exista un continuo sistema de control y adaptación, así como un cierto “juego de balances” para conseguir estabilizar las relaciones laborales.
- VII. Que exista calidad técnica para evaluar la eficacia y eficiencia del sistema.
- VIII. Que se genere una cultura corporativa, que trabaje aspectos como la socialización, las formas de trabajo comunes o los circuitos de comunicación.

Cabe, en todo caso, mencionar que la existencia por sí sola de determinados subsistemas (selección, planificación, formación, etc.), como veremos en detalle en capítulos posteriores, no garantiza la consecución de una función rica de recursos humanos<sup>74</sup>: se puede disponer de un sistema de organización, pero anticuado; de un sistema de formación que no detecta las necesidades reales de formación de los empleados; o de un sistema selección y promoción profesional que no consigue sino desmotivar a quienes participan del mismo. Por lo tanto, aun activando los distintos

---

<sup>74</sup> Como indica Varela (2009: 22) sobre el ámbito administrativo local, una escasa especialización de la gestión de personal podía no ser un impedimento en estructuras tradicionales, pero no es suficiente para las exigencias del ciudadano actual.

subsistemas de gestión, no se conseguirá una función moderna de gestión de recursos humanos a menos que se logre una transformación en la filosofía de gestión y aprovechamiento de las capacidades de las personas. Esto último es, por tanto, lo que define una función moderna de gestión de recursos humanos, y en analizar si estos cambios se han dado o no estriba buena parte del sentido de este trabajo.

Por otra parte, como se ha significado en páginas precedentes, la percepción ciudadana sobre el ámbito público ha variado en las últimas décadas<sup>75</sup>, priorizándose en la actualidad valores de eficiencia y eficacia frente, aunque no en contradicción, a los valores de seguridad jurídica<sup>76</sup> (Salvador, 2001: 11). Este cambio de percepción ciudadana implica la necesidad de cambio en las administraciones e instituciones, y, en este sentido, el factor del personal es determinante para hacer efectivo dicho cambio, de ahí la importancia que en los últimos tiempos se ha venido a dar a los elementos psicosociales, culturales o incluso filosóficos y éticos.

A fin de poder sistematizar el presente análisis y a la espera de su aclaración en el capítulo venidero<sup>77</sup>, siguiendo la literatura (Forbrum et al, 1984; Lloyd y Rue, 1997), se entiende que el sistema de la función de gestión recursos humanos se compone de diversos subsistemas (gráfico nº 4):

---

<sup>75</sup> El ciudadano actual ya no acepta simplemente las clásicas funciones residuales del Estado, que proporciona unas condiciones mínimas a la sociedad civil de reglamentación y aseguramiento en la distribución de recursos.

<sup>76</sup> En este sentido, ha dejado de confundirse, como había sido habitual, legalidad procedimental con legitimidad (Subirats, 1990).

<sup>77</sup> En estos subsistemas se incluyen la mayor parte los “campos de actuación”, que, a juicio de Villoria y Del Pino (1997: 158), componen un sistema de gestión de recursos humanos.

## FUNCIÓN DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

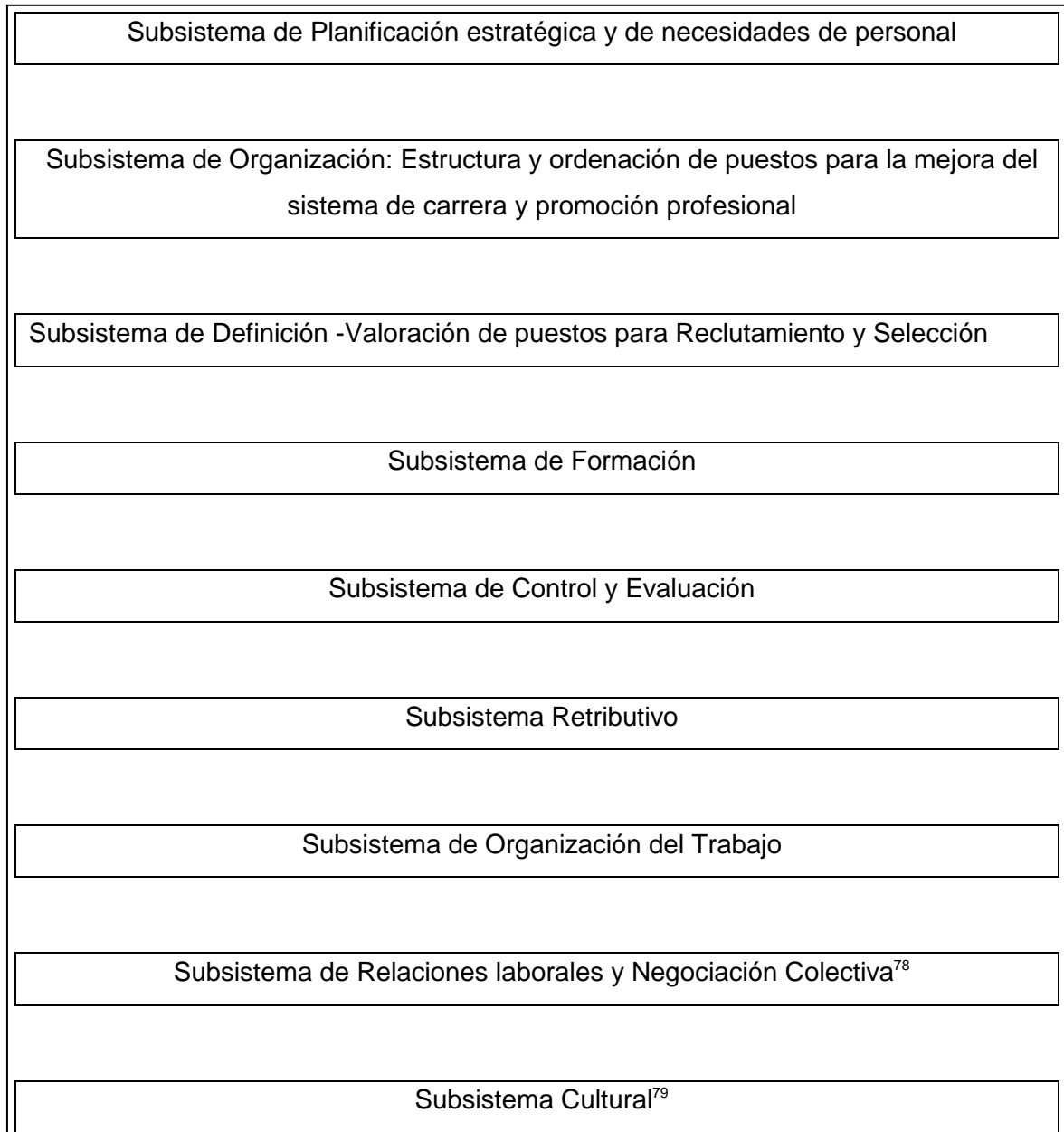
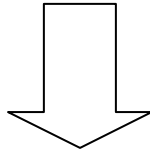


Gráfico nº4. *Subsistemas de la Función de gestión de recursos humanos.* Fuente: Elaboración propia.

<sup>78</sup> Incluye lo referido a salud laboral.

<sup>79</sup> Incluye lo relativo a valores, plano discursivo, objetivos de la organización, motivación, socialización o clima laboral.

#### **1.4. La influencia de la Nueva Gestión Pública en la gestión de recursos humanos**

Establecidas las líneas orientadoras de la Nueva Gestión Pública y la incidencia de la gobernanza, resulta pertinente aclarar cuáles son las repercusiones que específicamente se han derivado para la gestión de recursos humanos desde tales doctrinas.

Una vez más, como hemos hecho con la NGP, conviene advertir que estas repercusiones, concretadas en prácticas de gestión, no conforman un modelo homogéneo y de aplicación integral a Estados determinados, sino que estamos, más bien, ante un compendio de lo que se ha venido experimentando en la materia. Factores como el modelo cultural administrativo o el sistema político influyen decisivamente a la hora de determinar los contenidos que debe tener la función de recursos humanos.

Como han señalado Pollit y Bouckaert (2000) o Arenilla (2005: 39), los antecedentes históricos y culturales, la configuración de las instituciones públicas, el modelo territorial, las relaciones laborales en el sector público, las estrategias generales de reforma, la situación económica o la orientación de las Administraciones al mercado y la sociedad constituyen algunos de los factores que inciden en la aplicación de reformas en la gestión de recursos humanos. Pese a todo, los principales postulados de la NGP y de las corrientes que toman como referencia para el ámbito público las técnicas y principios de gestión del mercado o de la empresa (Lawrence y Thompson, 1999) se han extendido de una manera generalizada a los distintos sistemas de función pública (Arenilla, 2005), si bien en lo que respecta a la dirección de recursos humanos las técnicas de gestión empresarial han tenido que sufrir necesariamente un proceso de adaptación y reconceptualización (Mendoza, 1990).

Junto a estos factores coyunturales, la entidad de las transformaciones en el empleo público motivadas por la NGP no es aceptada unánimemente. Y si bien es mayoritaria la doctrina que señala la gestión de recursos humanos como un elemento fundamental de la NGP (Nomden, 2000), autores como Barzelay (1999) atenúan dicho impacto estableciendo que las ideas situadas en el núcleo teórico de la NGP no se relacionan tanto con la Gestión de Recursos Humanos como con la estructuración organizacional y la Gestión financiera, que, indirectamente, repercutirán en la función de personal.

La primera de las medidas que se han tomado al hilo de la filosofía de la NGP para la mejora de la gestión de recursos humanos (Arenilla, 2005) ha sido la disminución de la estabilidad y la seguridad en el empleo (Parrado, 1996: 7; Suk, 1999: 335; Martínez, 2007: 8), así como la reducción de la dificultad del despido en varios países<sup>80</sup>.

Esta reforma o *desmantelamiento de la estructura estatutaria* (Olías de Lima, 2009: 16), que busca la adaptación de la mano de obra a los cambios en las necesidades (Suk, 1999: 335) –por lo que se califica de fórmula de flexibilización (Parrado, 1996)–, se ve favorecida por la tendencia a descentralizar los empleados públicos de los órganos centrales en agencias y similares (Shim, 2001) aún a riesgo de poner en peligro la coherencia y cohesión de las políticas de personal (Cardona, 2006: 10)<sup>81</sup>. Se puede afirmar, de hecho, que este es uno de los debates cruciales en España en el contexto de la crisis iniciada en 2007, pues distintos actores, como más adelante veremos, han introducido en la agenda la necesidad de revisar el régimen jurídico funcional en este sentido. Como ponen de manifiesto Fernández y Díaz (2009), las altas tasas de temporalidad del sector público español serían consecuencia de la búsqueda de una menor estabilidad del empleo público.

Obviamente, frente a estos intentos de ruptura con el régimen estatutario clásico, hay que recordar los principios de seguridad jurídica, imparcialidad y profesionalidad –vinculada a estabilidad en el empleo (Sánchez Morón, 2012: 1)– ante los cambios políticos, como elemento central del sistema público de empleo (Salvador, 2001: 11; Jiménez y García-Calvo, 2006: 1; Bastida, 2012). Además de estos principios “clásicos” la ruptura de la estabilidad atenta contra la transparencia y la profesionalización del empleo público preconizada en el paradigma de la gobernanza.

Junto a este apunte cabe mencionar la diferenciación realizada por Longo (2012) entre estabilidad e inamovilidad, ya que, como “tercera vía” propone fomentar la estabilidad en el sector público pero no con un efecto de inamovilidad en todo caso, sino que esta característica estaría sujeta al cumplimiento de los objetivos y nivel de eficacia con que el funcionario desempeñe su trabajo, y siempre que exista un sistema objetivo para asegurar esta medición. También, como han señalado Pollit y Bouckaert

---

<sup>80</sup> El caso del sector público estadounidense es un caso aparte en este sentido. Prevalecen aun los ecos del *spoil system* y, de hecho, el despido en el sector público es completamente libre (Martínez Girón, 2010). Una tendencia hacia este modelo parecen seguir las reformas iniciadas por el Gobierno español en 2012, incluyendo la posibilidad del despido colectivo de empleados públicos –laborales fijos– aun cuando estos hubieran ingresado por oposición y bajo los principios clásicos de igualdad, mérito y capacidad.

<sup>81</sup> Pese a todo la función de personal sigue mayoritariamente centralizada en las Administraciones de los países desarrollados (Cardona, 2006).

(2000), resulta ciertamente contradictorio que la NGP intente un cambio cultural de los empleados públicos con la disminución de la estabilidad en el empleo de los mismos.

En segundo lugar, como se comentó anteriormente al abordar los principios de la NGP, se ha producido una disminución del papel del Estado que ha tenido su correlato en la disminución de efectivos públicos. En este sentido, las opciones han sido muy variadas (Suk, 1999: 334): retiros voluntarios, reubicación, congelación de las contrataciones, entre otras. Si bien tal disminución ha sido “suave” en la primera década del 2000, se ha acelerado como efecto de las reformas impuestas por la crisis y las presiones actuales de la Unión Europea. En muchos casos, en lo que constituye una práctica habitual ante la crisis (Ramíó, 2010), la reducción de efectivos públicos ha precedido a un aumento de efectivos del sector privado al que han sido trasladadas algunas funciones que habitualmente venían desarrollando empleados públicos.

El tercer factor de reforma lo ocupan las retribuciones (EGAP, 2006b: 4). En este campo se encuentran las estrategias públicas de aproximación al sector privado equivalente (Arenilla, 2005) o en clara competencia con él, introduciendo novedades en los mecanismos de determinación de los salarios (Suk, 1999: 331; Coleman, 2003: 67)<sup>82</sup> vinculadas a la evaluación del rendimiento<sup>83</sup> o el desempeño (Ingraham, 1993).

La descentralización (Olías de Lima, 2009: 12), la delegación e incluso la externalización de servicios (Salvador, 2008: 113; Gonzalez, 2009), aunque propiamente se han considerado factores de gestión, incorporados a la NGP, se han constituido en el cuarto factor de transformación de la función de recursos humanos (Hood, 1997: 478; Suk, 1999: 328).

La descentralización ha afectado a las condiciones retributivas y a la negociación de las condiciones de empleo, que, en ocasiones, han pasado a ser establecidas por organismos independientes o por los departamentos de gestión (OCDE, 1996a) provocando una fragmentación de la negociación colectiva (Martínez, 2007: 7).

Otro efecto de la descentralización ha sido que la creación de agencias, empresas públicas, fundaciones y otros entes, que ha permitido la selección y retribución del personal a través de mecanismos flexibles y no sometidos a regulaciones y acuerdos de negociación tan rígidos.

---

<sup>82</sup> Como se comentará detalladamente en el capítulo dedicado al control y evaluación, las presiones para que los salarios públicos tengan una parte variable, según productividad, son persistentes (Martínez, 2007: 7), si bien históricamente ha habido otros momentos en que parecían anunciarse cambios en tal sentido que finalmente nunca se materializaron.

<sup>83</sup> Al respecto de los ventajas y dificultades de la retribución por rendimiento es fundamental el libro de Lawler (2000) en el que aborda una visión en profundidad de esta compleja, pero actual, tendencia del sector privado y del público.



Junto a la descentralización surgen nuevas fórmulas contractuales para prestar servicios públicos a las que recurre cada vez más el sector público como la subcontratación (Bouzas, 2011), el reemplazo del servicio público con contratistas privados o *externalización* (Gonzalez, 2009), o la aparición de los talones o cheques por servicios a fin de introducir la competencia entre proveedores de servicios públicos. En definitiva, descentralización para flexibilizar condiciones, ya sean estas retributivas, de reclutamiento o de selección (Suk, 1999), así como para introducir variaciones en los sistemas de contratación pasando a modos de contratación temporales, poco estables y menos independientes en el ejercicio de su función.

La flexibilización en la distribución del personal (Kirkpatrick, 2006; Fernández y Díaz, 2009), tanto en su ubicación como en sus funciones y el margen de autonomía concedido a los gestores, constituye el quinto factor que permite entender los cambios soportados por la gestión de personal en el ámbito público, siendo esta precisamente una prescripción incorporada por la NGP y, en concreto, por el management.

Como aclara Arenilla (2005: 47), la figura del *mánager* se ha implantado de forma generalizada en los países de nuestro entorno, aunque su grado de penetración ha sido variable dependiendo de los rasgos culturales e institucionales de cada país. Es más fácil encontrarlo en las unidades descentralizadas que en los servicios centrales, aunque en éstos han calado alguno de sus rasgos.

Finalmente, la revisión de los procesos selectivos incorporando nuevas técnicas y procesos que garanticen la idoneidad persona-puesto, en línea con el concepto de “gestión por competencias” (Alles, 2008) o “gestión del capital humano” (Bontis *et al*, 1999; Lawler, 2000), pero supeditada a la seguridad e igualdad en el acceso, parece ser una de las nuevas tendencias plenamente incorporadas, bien como propuesta efectiva, bien como materia de debate (Beteta, 2012).

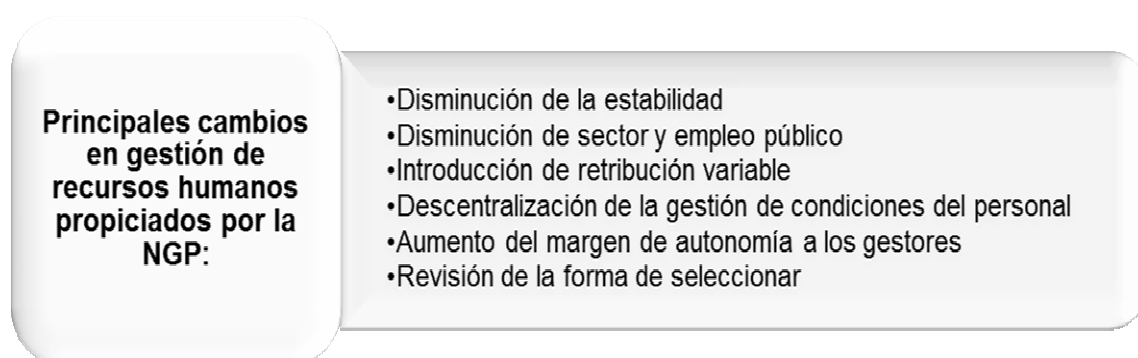


Gráfico nº5. *Principales cambios en gestión de recursos humanos introducidos al amparo doctrinal de la NGP.* Elaboración Propia.

## **CAPÍTULO 2. SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ENTORNO ESTATAL**

Analizada la manera en que la configuración de las Administraciones de los distintos ámbitos territoriales es deudora del modelo estatal y, por extensión, del francés, se aborda en las páginas siguientes un repaso de los distintos subsistemas, citados en el capítulo anterior, que forman parte de un sistema integral y estratégico de gestión de recursos humanos, con especial referencia al modelo predominante en las distintas Administraciones del entorno estatal.

Los distintos subsistemas se analizan desde un plano teórico, pero contrastado empíricamente en las experiencias más cercanas al ámbito estatal y autonómico, para posteriormente, en un capítulo específico, observar de una forma lo más fidedigna posible, en qué medida las características de estos modelos teóricos y las experiencias reales de las Administraciones de nuestro entorno son asimilables al caso de la Administración autonómica de Galicia.

La revisión de modelos teóricos, tendencias de mejora en gestión de recursos humanos y experiencias que proporciona este capítulo es más fácilmente comprensible como parte del trabajo final, si aclaramos que, como hilo argumental del análisis, lo que se intenta es observar si el grado de rigidez que se atribuye al modelo de gestión de recursos humanos, como principal crítica, ha ido variando, y en su caso, en qué medida y con qué orientación.

El paso de una administración de personal a una gestión de recursos humanos se refleja, como la literatura sostiene, en el traslado de un modelo de rigidez a un modelo de flexibilidad en la función de recursos humanos (Yntema, 1997: 302), con la vista puesta de un modo finalista en mejorar, en definitiva, la productividad, la eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios públicos mediante la vinculación entre objetivos, resultados y medios (Yntema, 1997: 304). Sin embargo, este tránsito no será viable en el caso de que no se tengan en cuenta los valores de seguridad jurídica, igualdad y sometimiento a la ley y al procedimiento, que se han asentado fuertemente en buena parte de las Administraciones Públicas Europeas, y en la española en particular.

## 2.1. Planificación estratégica de recursos humanos

La planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas entendida como una planificación estratégica<sup>84</sup> incluso por los propios gobernantes (Gomis, 2009), dada su constante necesidad de adaptación al entorno (Wayne y Noe, 2005: 99) y de diseño a largo plazo (Bohlander y Scott, 2007: 50), ha sido observada tradicionalmente como una de las principales carencias y fuente de fracasos de las Administraciones Públicas actuales (Nalda y Carrillo 1993: 24; Gómez, 2001: 118; Salvador, 2001; CEBEP, 2005; Palomar, 2007: 430; Jiménez, 2007; Sánchez Morón, 2012: 7). Precisamente la ausencia general, en múltiples ámbitos de la organización, de un pensamiento estratégico es un punto de consenso en la doctrina.

Este déficit de inicio<sup>85</sup>, tradicionalmente justificado por un entorno “incrementalista” (Parrado, 1996: 4) y poco proclive a la utilización racional de los recursos (Mayntz, 1985: 143), más traumático aún si hablamos del personal directivo (Catalá, 2005: 218) en tanto que recurso principal (Ministère, 2005), complica enormemente el proceso de mejora de la gestión de recursos humanos desde el momento en que las propias bases estratégicas de partida y la perspectiva temporal no están claras. No obstante, el Informe de la CEBEP (2005) deja clara la importancia de la función de planificación, llegando a afirmar que *ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una adecuada estrategia de gestión de su personal y de las medidas necesarias para ejecutarla*.

Pero para llegar al nivel de análisis que se pretende alcanzar se debe antes concretar el concepto de planificación de recursos humanos, asumiendo en todo caso, tal como se señalaba en páginas precedentes, la gran dificultad inicial que entraña el no disponer de objetivos claros en las organizaciones públicas (March y Olsen, 1979).

Para Vetter (1972: 28) o Lloyd y Rue (1997) la planificación de recursos humanos es *el proceso por el que una empresa se asegura el número adecuado de personal, con la cualificación necesaria, en los puestos de trabajo idóneos y en el tiempo oportuno para hacer las cosas más útiles económicamente*; según Palomar (2007: 429-430), representaría una relación entre los objetivos y los medios que se

---

<sup>84</sup> Para el análisis teórico sobre cómo poner en marcha procesos de planificación estratégica puede revisarse a Barzelay (2006).

<sup>85</sup> Un buen ejemplo de estos déficits lo podemos hallar en cómo la jurisprudencia está incidiendo en la dimensión y orientación de las plantillas públicas. Nos referimos a las sentencias de personal indefinido, que vienen a mostrar una falta de planificación total de la Administración que o bien tendría que regularizar esas plazas de ser necesarias, o bien realizar correctamente la contratación de servicios puntuales y externos que necesita. Esta creación de plazas que los jueces en muchos casos acaban definiendo como estructurales y de obligada creación, acaban reduciendo el margen de actuación de las Administraciones para la planificación estratégica, y ello sucede como hemos dicho por falta de capacidad en algunos casos pero también por favoritismos y negligencias en otros.

disponen para su cumplimiento; o desde el punto de vista de Castillo (2007), un intento de conseguir la eficacia en la prestación de servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos económicos sobre el capital humano.

De las definiciones anteriores podemos extraer la idea de que se trata, como indica Herrero (1995: 173), de un conjunto de actividades interrelacionadas que entroncan con algunos de los subsistemas de personal (Galindo, 2005; Bohlander y Scott, 2007: 50) como, entre otros, el de selección (para conseguir candidatos idóneos), el de formación (para asegurarse de que posean la mejor y más actualizada cualificación), o el de ordenación de los efectivos (para la mejor definición posible de los puestos a proveer en relación con la carga de trabajo).

Siguiendo a Villoria (1997: 159), se puede entender que la planificación estratégica de recursos humanos comportaría el desarrollo de actividades como clarificar el propósito central de la organización, seleccionar los objetivos a cumplir, identificar los puntos fuertes y débiles de la organización, analizar los riesgos y oportunidades futuras, comparar los puntos fuertes y débiles con los riesgos y oportunidades, decidir una estrategia a largo plazo, e implantar dicha estrategia, así como realizar una evaluación final del proyecto de planificación.

En concreto, según Herrero (1995: 174-176), Villoria (1997: 161) y Cuenca (2010: 91), se puede considerar una serie de actividades que se incluirían necesariamente en un subsistema de planificación de recursos humanos, y que secuencialmente serían: planificación de existencias de personal; planificación de necesidades de personal; planificación de las estrategias de cobertura (objetivos específicos) o “planes de acción” (Lloyd y Rue, 1997) y evaluación de los objetivos de planificación, áreas y proyectos de mejora.

La fase de planificación de existencias consiste en saber con exactitud los efectivos con los que se cuenta, esto es las condiciones de partida, pero también las perspectivas futuras, para lo cual serán fundamentales (Gomez, 2001: 121) los registros de personal (Art. 71 EBEP), cada vez más informatizados, y de los que disponen ya la mayoría de Administraciones con algunas excepciones en el ámbito local por su menor capacidad de recursos. Disponer de registros de personal bien desarrollados facilita el ajuste entre los efectivos de que dispone una Administración Pública y sus necesidades estratégicas.

La fase de planificación o previsión de necesidades no es solo numérica sino también por perfiles de idoneidad profesional o cualificación (Cuenca, 2010: 85) –en línea con la idea de “gestión por competencias” (Alles, 2008) o “gestión del capital humano” (Bontis et al, 1999)– ; así como con referencia a los puestos concretos que

se necesitan cubrir y al grado de urgencia preciso para dicha provisión. Esta fase se enmarca dentro de los objetivos estratégicos generales de la organización. Se evitarían, así, las incoherencias señaladas por Nalda y Carrillo (1993: 24) para quienes la provisión de necesidades se venía realizando tradicionalmente mirando al pasado, en lugar de ponerse en relación con el establecimiento de objetivos y necesidades de la organización.

La planificación de las estrategias de cobertura adecuadas comprendería básicamente dos grandes líneas: las “estrategias organizativas”, es decir, decidir la cobertura teniendo en cuenta los cambios organizativos que se puedan producir, tales como la retirada de la Administración de una determinada actividad para su privatización en el caso más extremo, o simplemente, una refundición departamental; y las “estrategias específicas de cobertura”, en las que se abordarán todos los detalles de cómo se ha de producir dicha cobertura, tales como cuántos efectivos de nueva incorporación precisamos, cuántos podemos promocionar del seno de la propia organización, cuántos se pueden ir formando para ser promocionados e, incluso, cuántos han de cubrirse provisionalmente (interinos)<sup>86</sup>.

Establecidas estas líneas básicas de lo que podría ser un método de planificación cabe preguntarse por los condicionantes específicos de las Administraciones que pueden limitar el correcto establecimiento de un método riguroso de planificación.

Siguiendo a Palomar (2007: 430-432), entre estos condicionantes encontraríamos tres fundamentales.

En primer lugar, el de la complejidad de la propia Administración pública como sistema (Salvador, 2001), suscitada por la posible colisión de objetivos entre las distintas partes de la organización y por la visión cortoplazista<sup>87</sup> de las estrategias públicas. El paso lo marcan las contiendas electorales, por lo que suelen colisionar los

---

<sup>86</sup> Estaríamos hablando de los sistemas de cobertura provisional mediante personal interino, aspecto en el que el sistema público español de función pública se ha aproximado más al sector privado con la irrupción de la figura del interino “por acumulación de tareas” que se ha creado en el EBEP. Un ejemplo de estos “contratos de acumulación” se da, por ejemplo, en la contratación de personal temporal para las campañas de declaración de la renta, que como sabemos se concentran en un intervalo muy determinado de fechas durante el año, período fuera del cual no sería necesario el mismo volumen de personal. En el lenguaje de la empresa privada se hablaría de “puntas de producción” o cargas de trabajo puntuales en el tiempo pero de gran intensidad.

<sup>87</sup> Como señala este autor (Palomar, 2007: 432), nuevas reformas legales, en concreto la aprobación de la ley 18/2001, de estabilidad presupuestaria, pretenden paliar este problema, habilitando la posibilidad de que los gastos de personal puedan ser gastos plurianuales.

objetivos de gestión y los objetivos políticos, fallando los mecanismos imparciales de control por culpa de la intromisión de las variables políticas<sup>88</sup>.

En segundo lugar, se encuentra el de la continua intervención judicial “colateral” en el diseño de las plantillas, dada la multitud de sentencias en que las Administraciones son obligadas judicialmente a crear plazas estructurales a ocupar provisionalmente por quien ha obtenido la sentencia favorable (indefinidos). Generalmente estas sentencias tienen su causa en contrataciones erróneas o fraudulentas en las al personal contratado para un servicio externo u obra puntual se le acaban encomendado funciones propias de un funcionario. La obligación de ejecutar estas sentencias, motivadas por la incapacidad, negligencia o discrecionalidad de la Administración, acota las posibilidades reales de poder diseñar de forma técnica y autónoma, la mejor planificación de recursos humanos posible, ya que se condena, en numerosas ocasiones, a la Administración a ejecutar la sentencia creando de forma imperativa la plaza en cuestión. En otras ocasiones (despidos juzgados o posiblemente juzgados como improcedentes), sucede que la indemnización que le correspondería a los demandantes sería tan alta que la Administración ejecuta la sentencia dándole al empleado la opción del reingreso y, por tanto, la condición de “indefinido no fijo”, siendo obligada nuevamente la Administración, a la creación de plazas que no había planificado previamente.

Y, en tercer lugar, se puede señalar el condicionante de la falta de un soporte documental efectivo que permita conocer en profundidad las funciones de cada puesto<sup>89</sup> y el perfil competencial asociado que sirva de base a la planificación (Bouzas, 2011).

Habida cuenta las dificultades para poder diseñar un “método” técnico para la planificación, y no solo un *mero instrumento contable* (Nalda y Carrillo, 1993: 24), cabe señalar que a menudo asistimos en las Administraciones españolas a procesos de establecimiento de necesidades y dimensionamientos de plantillas guiados por la intuición de los cuadros políticos de turno o, lo que es peor, guiados por la propia vorágine política que arrastra al modelo de gestión. Se consolida, así, la senda del “incrementalismo” (Lindblom, 1963; Nalda y carrillo, 1993: 24) en la línea política, consciente o no, de que la medida de la importancia de un área administrativa –y de

---

<sup>88</sup> Un ejemplo de lo anterior puede ser la ralentización de los procesos de selección ante la celebración de unas elecciones para hacer coincidir dichas fechas. La organización podría llegar a tener una necesidad apremiante sobre la que se antepone una variable meramente de índole externa (electoral), que, por otra parte, se da con mucha frecuencia.

<sup>89</sup> Las funciones a desarrollar se deberían ordenar mediante una valoración de cada puesto de trabajo y su posterior agrupación en forma de catálogo de puestos, herramientas de ordenación en las que nos detendremos en capítulos posteriores y que no abundan en las Administraciones en España.



su responsable político— la otorga la dimensión de los recursos económicos y humanos que este es capaz de movilizar<sup>90</sup>.

*En palabras de Herrero (1995: 176–177), en realidad la planificación de recursos humanos, concebida en un sentido integral, no ha existido, y, en buena medida, todavía no existe en nuestra administración aunque en la última década se haya hecho un esfuerzo considerable por pertrechar a las Administraciones Públicas con los instrumentos que permitieran llevar a cabo una mínima actividad planificadora en materia de personal. De hecho apenas puede hablarse de una auténtica previsión de necesidades.*

Esta misma impresión decepcionante sobre la falta de importancia y, por ende, de recursos otorgada a la planificación de recursos humanos en las Administraciones, se puede extraer del estudio PEAT-MARWIK elaborado en 1989 sobre la Administración del Estado, según el cual, en general, los departamentos no conocen suficientemente sus necesidades de recursos humanos y, frecuentemente, las distintas bases de datos de personal de un departamento no están integradas (Bouzas 2011) o tienen importantes déficits de base (Cortés, 2001: 52), produciéndose duplicidades en el registro, almacenamiento y tratamiento de la información. En la misma línea se posiciona el estudio Delphi realizado por la Inspección General de Servicios del Estado (INAP, 1990), a tenor del cual el 83,9% de los expertos encuestados consideraba que no existía un sistema de tratamiento de la información suficientemente desarrollado para identificar las necesidades de personal de cada centro<sup>91</sup>. En definitiva, los sistemas de información se utilizan deficientemente<sup>92</sup> y casi nunca para aspectos estratégicos en los que podrían ayudar, como apoyo a la toma de decisiones o a la evaluación de decisiones tomadas en el pasado (Salvador, 2008: 122).

Por su parte, la normativa sobre planificación de necesidades sigue delegando en el responsable de cada centro directivo la competencia para establecer la dimensión idónea en cantidad y calidad de los recursos humanos que dicho centro

---

<sup>90</sup> Cabe recordar que el modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas: no se basan en relaciones causales bien estudiadas, sino, en el método de aproximaciones sucesivas y limitadas (Tamayo, 1997: 297). El decisor solo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás y simplificando enormemente el análisis al rechazar cualquier opción que se aleje de las opciones conocidas.

<sup>91</sup> Como ilustra Pascual (2008: 1) con una anécdota sobre la posibilidad de conocer el número de empleados públicos que mediante una excedencia se pasan al sector privado: “cuando se quiere llegar a datos concretos, la respuesta es sorprendente: no tenemos los datos porque para conseguirlos habría que pedirlos a todos los ministerios, y eso es muy complicado”.

<sup>92</sup> Como ejemplo de este déficit, según se verá en el capítulo 3.5, es muy destacable según Nieto (2008) la diferencia de los datos entre el registro central de personal y la EPA sobre el número de empleados públicos respecto de la población activa

decisor necesita, bajo la impronta de un modelo “intuitivo”, *poco reflexivo* (Gómez, 2001: 118) o, como mínimo, no sistematizado ni protocolizado que deja al libre albedrío del buen juicio técnico y político del responsable la definición de las necesidades de personal. Desde esta delegación de las prácticas de dotación de personal en los centros directivos común a buena parte de los países desarrollados (Suk, 1999: 333), seguimos sin contar con una “técnica” para la planificación.

Si a esto añadimos, en el vértice de la pirámide organizativa, que los responsables políticos no tienen por qué saber nada de planificación estratégica de recursos humanos, y que los directivos públicos tampoco tienen un nivel de preparación profesional para dicha misión, el terreno para el incrementalismo asistemático de los efectivos humanos, está preparado. Como consecuencia, son frecuentes los episodios de aumento descontrolado de los recursos humanos en Administraciones concretas, resaltados precisamente como un ejemplo de descontrol en el gasto público y agravados, como recuerda el TC en sentencia 237/1992, por el hecho de que las retribuciones del personal conforman uno de los componentes de mayor peso en el gasto público, como se analizará en las cifras del capítulo tercero<sup>93</sup>.

La falta de planificación no ya estratégica, sino también cuantitativa básica, es especialmente relevante en el caso español dada la complejidad del entramado institucional y administrativo del Estado y la multiplicidad de “focos de poder político”, cada uno de los cuales resulta muy permeable a la lógica de la creación de relaciones y afinidades en función de la expectativa de aumento de las plantillas de personal.

No obstante, cabe señalar que tanto el acuerdo entre la Administración y los sindicatos de noviembre de 2002<sup>94</sup> (para el período 2003-2004), como la actual normativa del EBEP, resaltan de manera decidida la importancia de la función de planificación rigurosa de necesidades. Resta comprobar si esta importancia otorgada a la planificación y el conocimiento de la teoría sobre este tipo de procesos demostrada en los acuerdos citados se traduce con el tiempo en operativos y precisos sistemas de

---

<sup>93</sup> La referencia a aumentos descontrolados de personal está hecha en alusión a ámbitos o Administraciones específicas en las que esté hecho se ha constatado. Sin embargo, como se demostrará en el capítulo dedicado a la evolución del empleo público, en términos globales, España no dispone de un número excesivo de empleados públicos en comparación con la media de los países de la U.E.

<sup>94</sup> El acuerdo de 2002 (para el período 2003-2004) al que se ha hecho referencia incluye la protocolización de un sistema de planificación que incluiría un diagnóstico global de situación de los recursos humanos realizado sobre par satisfacer las necesidades de efectivos de las áreas prioritarias y dirigir los flujos de personal hacia las mismas; atender eficazmente la ordenación y gestión del personal; corregir las deficiencias detectadas en la incorporación de personal temporal; adaptar las relaciones de puestos de trabajo a las necesidades de efectivos; distribuir los efectivos de acuerdo al reparto real de funciones y cargas de trabajo y orientar la movilidad, el ingreso y reingreso a los servicios prioritarios. Estos datos de diagnóstico se envían a un grupo técnico dedicado a la planificación, para ajustar el sistema a los objetivos estratégicos de la organización. Con esta información y la orientación estratégica en función de la misma, se diseñan finalmente los planes de oferta de empleo público que serán el resultado final de todo el proceso de planificación.

planificación. Nos inclinamos a pensar que, en línea con la mayoría de los cambios en la función de personal, todo dependerá de la “capacidad institucional” (Cuenca, 2010: 84) o voluntad política para extender dicho modelo de planificación. En todo caso en la actualidad se pueden evaluar de forma negativa los intentos de incorporar un sistema de planificación que se pueden leer en el acuerdo del año 2002, tal como opina Galindo (2005: 238), pues siguen, en lo fundamental, sin ser desarrollados.

El EBEP incluye en su artículo 1.3.f), aunque de forma poco novedosa, pues la planificación ya estaba preceptuada en la Ley 22/1993, la planificación de la gestión de recursos humanos. Como se ha comentado, esta planificación tuvo un infructuoso intento en los planes de empleo incorporados por la Ley 22/1993, que fracasaron sobre todo en la parte cualitativa del diseño de la planificación (Galindo, 2005: 237).

La planificación en el EBEP se presenta como una forma de actuación para la eficacia y la eficiencia en la distribución de efectivos, orientando a las Administraciones hacia un aumento del grado de rigor con que se deben realizar las planificaciones, incluyendo recomendaciones sobre la importancia del análisis cuantitativo y cualitativo de las necesidades de personal, previsiones sobre los sistemas de organización y estructuras de ordenación, medidas de movilidad, de cobertura o de formación, cerrando el esquema una vez más con el documento OPE como resumen final de necesidades (Artículos 69 y 70). Todo lo anterior está presidido, además, por la idea de que es cada Administración autonómica (“medidas abiertas”) la que debe realizar dicho ejercicio de planificación y de que, sin mencionarlo, esta mejora organizativa supondrá una mejora de la productividad general.

En síntesis, las explicaciones a la tradicional inexistencia de métodos técnicos de planificación de recursos humanos se reducen a la existencia de una gran diversidad de colectivos, a la multiplicidad de unidades y organismos, y a la falta de concreción de objetivos estratégicos, dada la preeminencia del carácter político en la orientación de las Administraciones públicas del Estado. En definitiva una vez más, coincidiendo en este punto con las apreciaciones de los autores de las teorías del mercado, volvemos a la caracterización de las organizaciones públicas como organizaciones de “nexo débil” al moverse en un entorno extremadamente vulnerable políticamente (Levine, 1978) que favorece que a los políticos, sean del color que sean, les pueda interesar, desde una perspectiva cortoplazista y estrictamente partidista, el carácter intuitivo y poco formal con el que tradicionalmente se han determinado las necesidades de recursos humanos en el ámbito público.

Las Ofertas Públicas de Empleo (OPE's), señaladas anteriormente e instauradas en la Ley 30/1984, pueden ser consideradas<sup>95</sup> aún hoy, con todos los cambios normativos habidos, como el documento en el que se da publicidad a las necesidades de personal de nuevo ingreso (Gómez, 2001: 118; Galindo, 2005: 231). Y son entendidas en el modelo normativo español como el principal instrumento público de planificación<sup>96</sup> (Galindo, 2005: 231), aunque deberían ser interpretadas más correctamente como el resultado final de dicho proceso<sup>97</sup> de planificación.

No obstante, abonando la idea anteriormente expuesta sobre el carácter poco riguroso de los procesos e instrumentos de planificación, Jiménez y García-Calvo (2006: 4) han puesto de manifiesto que las OPE's operan como una suerte de instrumentos obligatorios, pero claramente discrecionales en la cuantificación de efectivos así como en su temporalidad (período de ejecución de la OPE); que, en todo caso, deberían estar en conexión con otros componentes como las RPT's, los sistemas de carrera o el sistema de formación para constituirse en instrumentos estratégicos de gestión de personal.

Además de la definición "continuista" (Palomar, 2007: 449) que hace el propio EBEP en su artículo 70, debemos recordar que las OPE's están sujetas a las limitaciones presupuestarias que pueda señalar el Estado (Gómez, 2001, 118) como está sucediendo en la actualidad con las limitaciones establecidas a través de las leyes presupuestarias anuales que imponen restricciones concretadas en determinados porcentajes sobre la tasa de reposición que las Administraciones han de respetar<sup>98</sup>. Se puede señalar así, máxime en momentos de crisis, la existencia de una permanente tensión entre los departamentos de economía y hacienda pública y las áreas en que se deciden las estrategias de gestión de personal, siendo resueltas habitualmente estas tensiones a favor de los primeros (Gómez, 2001: 118; Mauri, 2012: 2) y quedando la estrategia de personal como algo subsidiario o complementario (incluso en épocas de bonanza), y ello a pesar de que los propios cuadros políticos

---

<sup>95</sup> Cabe recordar, como señala Palomar (2007: 443), que la planificación es un instrumento esencialmente plurianual, mientras que la OPE es estrictamente un instrumento de carácter anual, por lo que se hace necesario encontrar algún instrumento que pueda conectar estas distintas perspectivas temporales de gestión, pues de lo contrario lo usual será que se precipite dicho reclutamiento echando por tierra el énfasis puesto en encontrar el dimensionamiento correcto de las administraciones.

<sup>96</sup> Que se articula sobre otros tres subsistemas como son el de estructuración de cuerpos y escalas, el de elaboración de RPT's y la implantación de un sistema (Registro central de personal) en el que se almacenen los datos correctos para una eficaz previsión de necesidades.

<sup>97</sup> Sobre la evolución de las OPE's de la Administración del Estado es muy interesante el análisis detallado que realiza Herrero (1995).

<sup>98</sup> En el Art. 23, apdo. 1 de la Ley de Presupuestos Generales para 2009 se puede observar dicho límite establecido para ese año en un 30% de dicha tasa de reposición de efectivos. Para el ejercicio de 2011 el límite disminuyó ya al 10% salvo en servicios esenciales en que se permitió dicho 30%.

señalen una y otra vez dicha estrategia correcta de gestión de personal como clave en los buenos resultados que pueda obtener una Administración.

La tensión señalada, como hemos dicho, se resuelve con preeminencia de los razonamientos económicos, siendo esta preeminencia plenamente legal, según ha argumentado el TS (STS 413/1995) amparándose en la potestad de organización de la Administración<sup>99</sup> y en el hecho de que las retribuciones del personal conforman uno de los componentes de mayor peso específico en el gasto público (STC 237/1992).

Cabría preguntarse también por los costes de disponer de personal y/o unidades especializadas en la planificación. A tales efectos diremos tan solo que entendemos que sería un claro ejemplo del aserto de “gastar para ahorrar”, sobre todo teniendo en cuenta que la falta de planificación genera efectos negativos que se arrastrarán durante muchos años, a veces tantos como tenga la persona incorporada de forma errónea –dado el carácter permanente de la vinculación con el ámbito público del funcionario y a pesar de la existencia de procedimientos de reasignación de efectivos o amortización de plazas, que en la realidad apenas son utilizados–.

Como conclusión, se ha podido constatar como mayoritaria en la doctrina, la postura que reconoce que estos instrumentos no están desarrollados como elemento cotidiano de gestión de nuestras Administraciones, y que, precisamente, estamos ante herramientas de necesaria y urgente implantación si no se quiere poner en peligro la legitimación social de los servicios públicos.

No obstante, como sugiere Mintzberg (1994), debemos evitar caer en la “falacia de la formalización”, esto es, en creer que los procesos formales de planificación estratégica serán suficientes para afrontar los cambios constantes en el entorno. La protocolización de la planificación estratégica poniendo en conexión la misión y los objetivos organizativos con los recursos necesarios (Gómez, 2001: 118), es, a nuestro juicio y al de muchos autores, imprescindible, pero no asegura la correcta gestión en todo momento y entorno. Las organizaciones públicas necesitarán también, además de sistemas protocolizados, sistemas informales que coadyuven a la planificación estratégica y estos últimos no se pueden planificar.

---

<sup>99</sup> Sobre la jurisprudencia más importante referida a las OPE's es interesante la recopilación que realiza Palomar (2007) quien resumidamente se refiere a STS 30/11/1999, sobre el carácter no reglamentario del documento OPE; STS 17/05/1996, sobre la no conexión exacta entre vacantes ofertadas y vacantes dotadas presupuestariamente; STS 19/05/1991, sobre la no necesidad del documento específico OPE para que exista convocatoria; o la STS 17/02/2003, relativa al concepto de “negociación” de la OPE.

## 2.2. Estructura y ordenación de recursos humanos

### 2.2.1. Análisis estructural

Un aspecto fundamental a la hora de repasar los distintos subsistemas de la gestión de recursos humanos es el análisis de la estructura de la organización, dada su implicación en el diseño de muchas otras áreas y entendiendo que estamos ante uno de los elementos con mayor repercusión en el funcionamiento de las organizaciones (Matas, 1996: 284; Bouzas, 1999: 94)<sup>100</sup>.

Seguimos en este punto la definición de Ramió (1999: 45) para el que la estructura administrativa es el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos.

Las organizaciones, marcadas por la característica común de la primacía en la orientación para la obtención de una meta específica (Parsons, 1956), tienden a una divisionalización de sus actividades desde la idea de que la especialización permitirá optimizar los recursos de que disponen. Sin embargo esta fuerza “centrífuga” ha de compensarse con mecanismos de control y coordinación que impidan que esta fragmentación produzca una desviación de los objetivos estratégicos o finalistas que se hayan marcado (Bobrow y Dryzek, 1989). Como reconoce el propio EBEP en su exposición de motivos, la organización burocrática tradicional se encuentra fragmentada en una pluralidad de entidades y organismos de muy diversa índole contribuyendo a la heterogeneidad de los regímenes de empleo público.

Los efectos del diseño de la estructura afectan en gran medida a la organización del trabajo de las unidades, a las formas de relación y de comunicación dentro de la organización, a la eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos humanos, económicos o de información, así como a aspectos psicosociales, como la motivación o la implicación de los empleados en los objetivos de las organizaciones públicas (Barnard, 1959), elementos muchos de ellos, relacionados con la gestión de recursos humanos que nos ocupa.

---

<sup>100</sup> No obstante como señala Pfeffer (1993) existe otra corriente de autores, provenientes muchos de ellos del campo de la psicología que parten de un punto distinto como es el entender que lo importante no son las estructuras sino los individuos y la suma de sus pequeñas acciones individuales. Entre estos autores individualistas destaca especialmente Weick (1969) para quién *las organizaciones no se comportan, solo las personas lo hacen*.



Siguiendo las síntesis sobre teoría de la organización<sup>101</sup> que realizan Bouzas (1999: 89-97) y Ramió (1999: 38), las Administraciones pueden ser concebidas como “organizaciones de nexo débil”, entidades afectadas<sup>102</sup> por una fuerte dependencia política<sup>103</sup> o vulnerabilidad política (Appleby, 1949; Levine, 1978; Mayntz, 1985: 139) como en el caso español (Parrado, 2000), que implica que sus aparatos no son autónomos en lo que atañe a la definición de sus propias direcciones estratégicas y operativas, y que habitualmente sus objetivos organizativos son extremadamente difusos (Katz y Khan, 1993: 562) cuando no contradictorios (Dilulio, 1993). Son organizaciones de gran extensión y fragmentación, afectadas también por una extrema vigilancia legal y jurídica dado su carácter público y por una incapacidad para utilizar instrumentos de determinación cuantitativa de necesidades<sup>104</sup> o de elección de modalidades de gestión que son finalmente decididas de modo centralizado. Son también entidades marcadas por el hecho de que las organizaciones públicas no operan en régimen de mercado (Smith, 2000) y, por tanto, de que no es posible atribuir a los resultados alcanzados un valor monetario ni determinar los costes en dichos términos (Mayntz, 1985: 139).

Dar la espalda al mercado supone disponer de formaciones que no tienen problemas de supervivencia y que no están estimuladas para establecer buenas relaciones con sus propios usuarios –sus ingresos dependen de dinámicas políticas y no de resultados o balances, y frecuentemente se instalan en el incrementalismo<sup>105</sup> (Tamayo, 1997: 297)– y, por tanto, en la reproducción de conductas de comportamiento en oposición frontal a las propias de las organizaciones privadas, para las cuales su propia existencia depende del mantenimiento de las carteras de clientes.

A su vez, parece imprescindible incorporar el clásico esquema de Mintzberg (1984), de los componentes fundamentales de la estructura de una organización, pues ellos nos valdrán para analizar, en concreto, la estructura de la Administración pública gallega (Gráfico nº6):

---

<sup>101</sup> Sobre los distintos paradigmas científicos dedicados al análisis de la estructura de las organizaciones son ilustrativos los trabajos de Ramió (1996 y 1999).

<sup>102</sup> También queremos hacernos eco de los perfiles que, de forma general, delimitan las organizaciones establecidos por García Madaria (1985: 18): 1) Un grupo de personas asociadas; 2) para el logro de un fin común; 3) que establecen entre ellas a tal fin, relaciones formalizadas; 4) con pretensión de continuidad en el tiempo; 5) legitimados por el sistema social externo; 6) con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización.

<sup>103</sup> En este sentido, Ramió (1996: 70) señala que incluso las estructuras y los cambios estructurales se hacen con una justificación técnica pero acostumbran a reflejar luchas por espacios de poder latentes al esquema institucional.

<sup>104</sup> Confirmando, así, la falta, por ejemplo, de un sistema técnico de determinación y cuantificación de necesidades de efectivos, tal y como se ha visto en el capítulo anterior.

<sup>105</sup> El incrementalismo (Lindblom, 1963), corriente especialmente arraigada en el campo del análisis de las políticas públicas, sostiene que el margen de actuación de cada gobierno es escaso ya que la mayor parte del presupuesto está ya comprometido, por lo que los dirigentes se suelen limitar a continuar las líneas anteriores de gasto con pequeñas desviaciones a veces incluso meramente simbólicas.

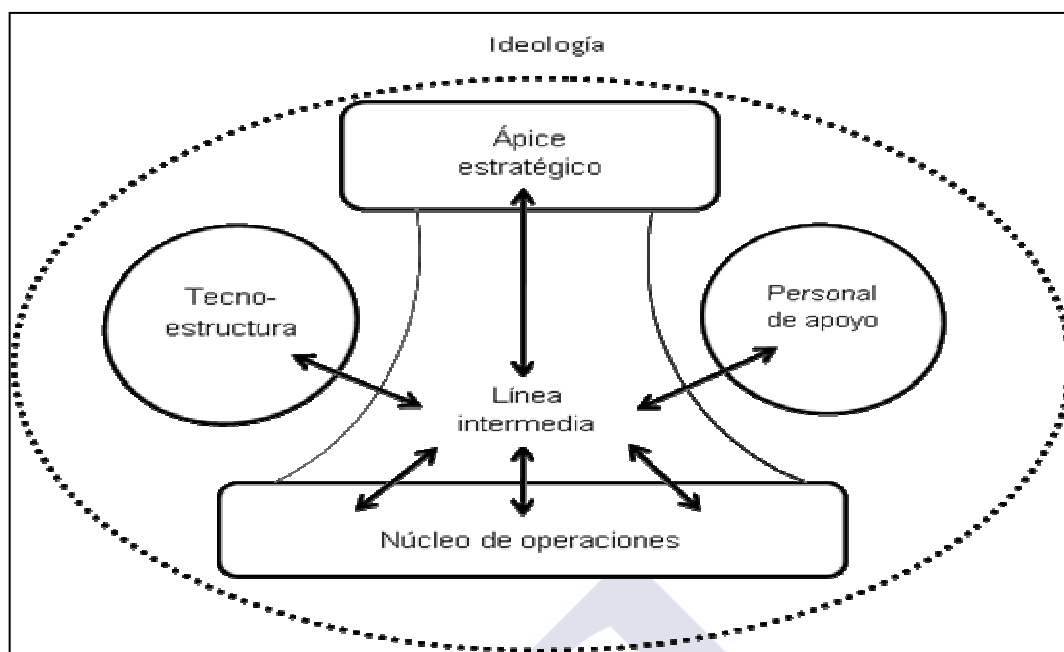


Gráfico nº 6. *Elementos de la estructura de una organización según Mintzberg.*

Además de las especificidades de las organizaciones públicas anteriormente señaladas, y sin entrar en el eterno debate de si este carácter público les permite ser un tipo de organización más o si, por el contrario, sus peculiaridades son tan notorias que exigirían un tratamiento totalmente diferenciado<sup>106</sup>, autores como Sánchez Morón (1994a), Ramió (1999: 38-40) o Román (2001: 234) añaden a los rasgos anteriormente definidos la característica de complejidad de las organizaciones públicas, tanto por sus funciones modernas como por la diversidad de ámbitos territoriales y complejidad institucional a la que debe atenerse (Oltra, 2008: 151), así como la ya mencionada limitación de la dinámica organizativa, motivada por los estrictos límites impuestos por la normativa de gestión de personal y los distintos tipos de profesionales públicos cuyas formas de trabajar colisionan en numerosas ocasiones con los aspectos administrativos inherentes a las dinámicas de trabajo en las Administraciones.

Echebarría y Mendoza (1993: 5) sintetizan la especificidad del contexto de la gestión pública en: 1) la sustitución del mercado como mecanismo de asignación de recursos por el proceso político; 2) el carácter de poderes públicos de las Administraciones Públicas; 3) la diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público; y 4) la dificultad del valor creado.

<sup>106</sup> Son numerosos los textos sobre gestión pública que dedican alguna parte al análisis sobre si estamos ante entes de naturaleza muy diferente en función del carácter público o privado. En este sentido destacan Allison (1982), Pollit (1993), Gunn (1997), o Ramió (1996), entre otros.

En línea con lo anterior, no podemos dejar de señalar la problemática existente entre los límites de la estructura política y la propiamente administrativa, cuestión no resuelta y quizás *irremediabilmente insoluble* (Weber, 1979; Ramió, 2010). Si bien se abordará este tema con otro enfoque en el apartado dedicado al desarrollo de carrera, se trataría de discernir en concreto los límites, el número y el perfil del personal eventual o político con el que debe contar una Administración, así como la posición y el umbral mínimo de libre designaciones<sup>107</sup> que se deben establecer a fin de poder implementar correctamente las políticas públicas diseñadas. Es más, en los propios orígenes de la Administración pública en Europa Occidental, podemos observar tensiones entre la politización y la legalidad o el Estado de Derecho (Peters y Pierre, 2005: 137). Abundando en ello conviene recordar, siguiendo a Blondel (1982: 205-217) o Matas (2001), que no existe –a pesar de los esfuerzos de Wilson (1887)– una clara línea divisoria entre política y administración. Estaríamos en este punto en disposición de incluir la reflexión sobre el amplio poder de participación en la conformación final de las políticas y, por tanto, de intervención en la sociedad (Arenilla, 1997: 70) que tradicionalmente consiguen determinados grupos burocráticos (Baena, 1984; Parrado, 2000: 15) que han adquirido una fortaleza y una capacidad de presión en algunos casos inusitada (Nalda y Carrillo, 1993: 22; Roqueta, 1996: 122; Ramió, 2010)<sup>108</sup>.

Se asiste por tanto tradicionalmente a la lucha por espacios de poder entre la esfera política –intentando poner en marcha sus planes para las distintas políticas públicas–, y la esfera profesional en la que los burócratas profesionales intentan hacer valer el peso de su conocimiento técnico, su dominio de los resortes que delimitan la cultura organizativa y su ascendente sobre las “zonas de incertidumbre” que puedan existir en la organización.

En concreto las variables que separan la política de la burocracia son (Villoria, 2009: 268) la responsabilidad, pues los burócratas asumen jerarquía pero no se responsabilizan de la decisión final; el modo de actuar, prácticamente anónimo en el caso de los funcionarios y en permanente exposición pública en el caso de los políticos; y el marco cognitivo de referencia ya que los funcionarios se basan en aspectos técnicos mientras que los políticos calculan cada decisión en términos de poder e influencia.

---

<sup>107</sup> Por utilizar un concepto resumido y clarificador, estaríamos hablando de funcionarios libremente designados por el titular de un centro directivo y siempre que los candidatos estén dentro de un baremo mínimo de requisitos a cumplir tales como titulación, grupo funcional de pertenencia, etc. Este concepto se abordará en mayor profundidad técnica en la parte que se dedica a la promoción y carrera de los funcionarios.

<sup>108</sup> Lo que supone incorporar la dimensión de fuerza que los cuerpos de funcionarios tienen en el sistema tradicional de función pública francés, aspecto que se tratará en la parte dedicada a la ordenación de los recursos humanos.

En este mismo sentido, Ramió (1996: 70) señala como posible causa de este “poder de presión” el hecho de que en las organizaciones “supernormativizadas” como las Administraciones la excesiva reglamentación limite la capacidad de acción de los sujetos con poder formal y permita una cierta utilización en beneficio propio por parte del resto de los actores, como serían los cuerpos funcionariales o grupos específicos de funcionarios (Mayntz, 1985: 74). No obstante, cabe recordar, siguiendo a Arellano y Cabrera (2005: 612), que, en origen, el servicio civil es una institución política siendo su primera misión evitar el sistema de prebendas y no crear burocracias meritocráticamente eficientes, como parece priorizarse desde algunos sectores.

Al hilo de esta cuestión, sobre los límites entre las dos esferas –política y profesional o administrativa–, preguntados por si en las decisiones tomadas pesan más los criterios técnicos o los políticos, los altos cargos de la Administración catalana (Matas, 1996: 294) se situaron en un empate técnico entre una y otra opinión. Precisamente, el desconocimiento que en muchas ocasiones tienen los políticos de la Administración y la dificultad para separar las decisiones o planos políticos y técnicos son señaladas por los funcionarios (CIS, 2006a) como factores de obstaculización clave para que se produzca una mejora en la Administración.

Estas peculiaridades relativas al entorno organizativo en que se mueven las Administraciones impiden determinar con exactitud, directa y unívocamente, los objetivos y resultados esperados de la actuación administrativa: los objetivos se presentan de manera ambigua (March y Olsen, 1979; Dilulio, 1993) y se interpretan libremente por los centros o unidades administrativas, generando como resultado, una acción marcadamente sectorial, falta de coordinación y ausencia de mecanismos e instrumentos de medida y control de resultados (Bouzas, 1999: 93). El propio Barnard (1959) señaló a mediados del siglo XX la importancia del establecimiento de objetivos en las organizaciones: *el propósito solo se alcanza si es conocido y compartido por todo el mundo, luego de ser comunicado de forma eficiente*.

Establecida esta caracterización de organización de nexo débil, los autores se dividen entre posiciones que comprenderían desde el fatalismo de la creencia en que las disfunciones son imposibles de evitar (realistas) y quienes consideran que las disfunciones se pueden atenuar a través del análisis racional y cuantitativo, así como con la regulación, programación y control de las actividades desarrolladas (eficientistas).

De cara al área de investigación de la gestión de recursos humanos, la caracterización de la organización como de nexo débil comportará que toda la

organización (Levine, 1978) y todos los subsistemas de gestión de recursos humanos estarán muy condicionados políticamente, especialmente en lo referido a planificaciones a largo plazo, pero también en lo que respecta a la falta de fluidez en el trabajo causada por la estructura administrativa existente o la dificultad de introducción de mecanismos incentivadores.

La duda, no resuelta a nuestro juicio, proviene del hecho de reflexionar sobre si las Administraciones necesitan o no vivir en un entorno de ambigüedad de objetivos señalado por March y Olsen (1979), de ausencia de control estricto y sanción inmediata, precisamente para poder sobrevivir y buscar el equilibrio y la integración social, tal como afirman algunos autores (Arenilla, 1995: 70).

Comentadas estas características básicas del entorno, cabe precisar otros conceptos de relieve, como son los de diferenciación e integración (Lawrence y Lorsch, 1993; Ramió, 1996; Bouzas, 1999), vistos también bajo la denominación de divisionalización-especialización frente a mecanismos de coordinación y control.

En este sentido por “diferenciación” debe interpretarse una especialización individualizada de conocimientos y destrezas, pero también de orientaciones cognitivas que se establecen entre los integrantes de las unidades que componen una organización, así como las diferencias que refleja la articulación interna de cada departamento. En definitiva, se estaría hablando de un proceso relacionado con los conceptos de división del trabajo, especialización y departamentalización que describen la división de los miembros de una organización en diferentes posiciones (Mayntz, 1985: 96): (diferenciación horizontal o divisionalización); distintos niveles jerárquicos (diferenciación vertical<sup>109</sup>) y distintas subunidades dispersas espacialmente (diferenciación espacial).

Por su parte, la integración, asunto más “sutil” que el de la diferenciación (Brugué y Gomá, 2009), se identifica con la calidad y el grado de colaboración entre los individuos y los departamentos, pero también como mecanismo que permite que las tareas propias que la misma organización exige separar mantengan la coordinación que requiere el cumplimiento de los objetivos de la organización. En suma, hablaríamos de una *necesidad acuciante* (Mayntz, 1985: 97) de la organización relacionada con los conceptos de niveles de autoridad y responsabilidad, el establecimiento de cadenas de control, la introducción de canales de comunicación y la creación de órganos transversales y unidades asesoras. La expresión más común

---

<sup>109</sup> En este sentido, cabe acotar la jerarquía como una referencia al número de niveles de dirección o mando de una organización. La jerarquía o su altura estarán pues relacionadas con la velocidad en los procesos decisionales así como con la comunicación entre las unidades de la organización (Ramió, 1996: 46).

de esta integración estaría en el establecimiento de normas sobre procedimientos, habilidades y resultados y en la introducción de una relación jerárquica.

Siguiendo con las implicaciones que la estructura tiene en la gestión de los recursos humanos, es necesario señalar que esta estructura está guiada, en las organizaciones públicas de nuestro entorno, por el principio clásico de funcionamiento jerárquico-piramidal, estudiado por Weber. La vigencia de dicho principio no tiene necesariamente que ser contemplada como un defecto del sistema, en el bien entendido, como se señala habitualmente, que lo negativo no es la jerarquía en sí, sino su grado de intensidad y el momento en que esta deba ejercerse<sup>110</sup>.

En este sentido, si bien históricamente el modelo se ha construido de arriba a abajo, en los últimos tiempos se abre espacio la concepción de los llamados “modelos de aceptación subordinada”, inspirados por los enfoques contingentes y culturales de la teoría de la organización (Bouzas, 1999: 101), en los que se cede autonomía a los individuos de niveles inferiores y, en consecuencia, se impulsa una mayor participación en la toma de decisiones de los empleados de base. En determinar el alcance y las virtudes de la aceptación subordinada, o si, por el contrario, es mejor adoptar otras soluciones, como mejorar la fluidez de la comunicación de abajo a arriba, estriba buena parte de las discusiones doctrinales sobre cuál es la estructura pública idónea.

Para cualquier tipo de organización, la estructura alcanzada debe poder cumplir varias condiciones, como la de reflejar en todo momento la importancia de las funciones de la organización<sup>111</sup>; servir de soporte para la actuación de las personas, ayudarlas en su trabajo y no entorpecerlas; ser capaz de adaptarse a los cambios del entorno y las circunstancias de la organización; eliminar la complejidad y la duplicidad de operaciones; y permitir, hasta donde sea posible dentro de los fines de la organización, el desarrollo personal de cada uno de los componentes de la estructura.

Con estos y otros conceptos generados por la teoría de la organización, procederemos en la parte de este estudio, dedicada al análisis concreto de la Administración pública de la Xunta de Galicia, a determinar las implicaciones que la estructura escogida puede estar teniendo sobre la gestión de recursos humanos.

---

<sup>110</sup> El principio de jerarquía está incluso recomendado entre las características del rol ideal del líder participativo, solo ante situaciones críticas o elementos distorsionadores del buen funcionamiento del grupo de trabajo.

<sup>111</sup> La mejor muestra de esto son los documentos en los que los departamentos publican sus estructuras orgánicas, que efectivamente aportan información clave sobre cuáles son las áreas o servicios fundamentales de actividad de la Administración.



### 2.2.2. Ordenación de Puestos de Trabajo y personal directivo

Cabe reparar ahora, desde una perspectiva organizacional operativa, en cómo se ordenan los recursos humanos teniendo en cuenta que dicha ordenación es uno de los elementos esenciales en las reformas del Estado y de la Administración (Arenilla, 2005: 35) que debe ser adaptado a cada país (Naciones Unidas, 2009: 4).

Se parte, así, de las categorías clásicas asentadas (Herrero, 1995: 31; Sánchez, 2001; Arenilla, 2005), aunque careciendo en la actualidad de modelos puros (Arenilla, 2005: 36) que ejemplifiquen uno u otro sistema<sup>112</sup>, dado que en origen se arranca de tradiciones y culturas políticas y administrativas distintas y, en ocasiones, de fundamentos ideológicos diferentes. Aun existiendo una tendencia a tomar elementos de uno y otro sistema (Cardona, 2006: 6), se pueden detectar los siguientes modelos de función pública (Sánchez, 2001; Secretaría de Estado para la Función Pública, 2009: 6):

– Sistema de carrera o sistema cerrado: Modelo ejemplificado por el sistema francés (Arenilla, 2005: 40) y caracterizado por un ingreso en la Administración con carácter estatutario o, si se prefiere, “vitalicio”, en el que el empleado irá progresando en su carrera a lo largo de su trayectoria laboral. El sistema se dota de una alta dosis de inamovilidad geográfica y funcional (Mayntz, 1985: 142; Lasierra, 2007: 68), que, a la postre, resulta ser la principal motivación de ingreso en la Administración Pública en España (CIS, 2006a). En la misma línea, el EBEP a la hora de señalar los fundamentos de actuación del empleado público en su Art. 1.3.e) establece como tales la objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio, pero, eso sí, garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera (Sánchez Morón, 2012: 1), principio básico de toda organización burocrática (Parada, 2007: 12).

El ex-ministro y portavoz del gobierno español, José Antonio Alonso, declaraba<sup>113</sup> al hilo del debate sobre el carácter inamovible del puesto de funcionario, que, precisamente, esta característica es vital para asegurar la neutralidad, objetividad y profesionalidad de los empleados públicos (López de la Osa, 2012). No es baladí, ahora que se ataca dicha característica<sup>114</sup>, que la inamovilidad haya sido la solución

---

<sup>112</sup> Aunque con opinión contraria, la Secretaría de Estado para la Función Pública (2009) señala como modelos puros de carrera los de Bélgica, Alemania, Grecia o Austria; sistema de empleo puro en Suecia o casi puro en el Reino Unido.

<sup>113</sup> En el periódico el Mundo (26/10/2010).

<sup>114</sup> Por ejemplo, las declaraciones del presidente de la CEOE, Juan Rosell, en las que aboga por acabar con los “privilegios” de los empleados públicos y despedir a los que sobren (*Expansión*, 14/12/2011). También la reforma laboral publicada en el BOE del 11 de Febrero de 2012 introduce, o acota, los casos en que entidades de la Administración Pública pueden recurrir al ERE para despedir a sus empleados en régimen laboral. Esta medida de acogimiento al ERE en la Administración Pública se ha utilizado en ayuntamientos como el de León (El país, sábado 5 de mayo de 2012), en la televisión valenciana, o en la Diputación de Ourense (La Voz de Galicia, jueves 6 de diciembre de 2012)..

encontrada en su día para afianzar el modelo de la teoría jurídica de la Administración Pública. Con ello se evitaban las posibles fluctuaciones entre los funcionarios debidas a intereses políticos y se ganaba en neutralidad (Arenilla, 1996: 4) y objetividad (Merton, 1960) de dichos empleados.

Por tanto, se destacan en este sistema factores como el del carácter vitalicio<sup>115</sup> en el puesto, la asunción de que habrá una progresión o “carrera” prácticamente inevitable<sup>116</sup> según el principio de senioridad (Arenilla, 1996: 4) o el inicio sin experiencia previa –ya que solo se exigen requisitos académicos y pruebas superadas, pero no experiencia anterior de ningún tipo–. Se le da mayor importancia al desempeño efectivo del puesto que a la formación o el reciclaje, que, en cierta medida, es descuidado (como veremos en un capítulo propio), lo que dificulta, a su vez, posibles trasvases voluntarios de efectivos del sector público al privado. También se señalan como características de este modelo una socialización intensa llamada “espíritu de cuerpo”<sup>117</sup> (Crozier, 1993: 417), resultante, en buena medida, de la formación de ingreso (Cardona, 2006:5). Todos estos factores conviven con la impronta de un modelo jurídico muy legalista que acaba por dar un resultado final de excesiva complejidad y rigidez en el modelo de gestión de personal (Ramíó, 1999: 38)<sup>118</sup>.

– Sistema de empleo o sistema abierto: Ejemplificado por los Estados Unidos<sup>119</sup>, pero seguido también en países como Austria, Bélgica, Dinamarca o Canadá, entre otros (Cardona, 2006: 5), se caracteriza por la situación del puesto

<sup>115</sup> Resulta novedosa en este punto la experiencia australiana, en la que la Administración ha cambiado permanencia por mayor sueldo. De esta manera se ha llegado a un tipo de contrato en el que determinados funcionarios no tienen la titularidad y permanencia total en el puesto de trabajo pero a cambio tienen una compensación del 20% sobre su salario para cubrir esta degradación de su carácter estatutario (Suk, 1999: 337).

<sup>116</sup> No obstante cabe hacer mención a lo apuntado por Irujo (1993) sobre el hecho de que la carrera está tan limitada en las Administraciones de pequeño tamaño –como muchos ayuntamientos– que en la práctica su carrera se acerca mas al sistema de empleo o abierto que al propio de carrera.

<sup>117</sup> Es difícil en el momento actual y en el ámbito español y gallego apreciar este fenómeno del que se habla en la doctrina, lo que corrobora que los sistemas no se aprecian en la realidad en toda su extensión teórica. Antes bien, incluso podemos afirmar que la socialización en valores y normas (Pfeiffer, 1993) se señala habitualmente como una de las principales carencias del sistema español en el que los efectivos incorporados carecen normalmente de valores asentados de servicio público y proyectan su ingreso estrictamente en términos individuales de mejoras de condiciones de vida personales (conciliación, seguridad económica, tiempo de ocio, etc).

<sup>118</sup> Frente a esta idea de rigidez, Cuenca (2010: 114) advierte que lo que abunda más que un encorsetamiento legal, son los “conceptos jurídicos indeterminados” que dificultan la gestión del personal.

<sup>119</sup> A pesar de ser EEUU uno de los mejores ejemplos del sistema abierto, Hood (1997: 471) relata cómo ha ido incorporándose el “contrato por méritos”, entendido como una selección apolítica de la mayoría del funcionariado federal después de que el presidente Garfield fuera asesinado por un pretendiente a funcionario en el año 1881. No nos resistimos a incorporar un fragmento de su carta justificando el magnicidio y mostrando los peligros del *spoils system*: *Gradualmente me convencí de que la remoción del Presidente era una necesidad política, [...] ya que probó ser un traidor con los hombres que lo ayudaron, y por lo tanto puso la vida de la Republica en peligro[...] Esto no es asesinato. Es una necesidad política”. Cabe recordar que el origen del término spoils system deriva de la frase “to the victor go the spoils” (al vencedor va el botín), acuñada a inicios del siglo XIX en el noreste estadounidense.*

como elemento central alrededor del cual se diseña todo el sistema de ordenación. En este sistema de carácter contractual no se origina ningún derecho preferente para ocupar otros puestos distintos y el empleado se mantiene en el puesto en tanto sea conveniente para las dos partes. Por tanto el concepto fundamental es el de la idoneidad de una persona para un puesto, de ahí que sea necesario un profundo análisis y descripción de los puestos de trabajo. Dicho análisis surtirá de criterios para realizar una correcta selección de candidatos, por definición individualizada (Cardona, 2006: 6), y con criterios que se concretarán en pruebas de un contenido más práctico que teórico junto a la puesta en valor de la experiencia previa (Cardona, 2006: 5).

En este modelo, frente a la idea de una “carrera” casi inevitable, se abre paso el concepto de “promoción”, pero vinculada a dos criterios esenciales: por un lado, la idoneidad curricular del candidato (incluidos sus méritos previos en la organización); y, por otro, la existencia de una necesidad del mercado de trabajo que exige un nuevo puesto generando a su vez una necesidad de la propia organización y huyendo de la idea de que la organización tenga obligación de que sus empleados desarrollen su carrera profesional independientemente de las necesidades de esta última (Cardona, 2006: 5). Además, el subsistema retributivo irá vinculado al trabajo realizado, lo que contribuye también a un resultado final en el que el empleo público no se plantea como una profesión, sino como la aplicación de competencias y habilidades de las personas a una necesidad puntual, que puede acabar siendo permanente, del sector público.

En definitiva, se observa un modelo de gestión de personal quizás más ágil, con mayor adaptabilidad, simple y más económico, pero con grandes problemas de concepción, de valores y de transparencia que lo podrían hacer insoportable a la cultura de la sociedad civil de muchos Estados y, por tanto, deslegitimado socialmente<sup>120</sup>.

Junto a los problemas de gestión que se plantean entre la flexibilidad y el respeto al conjunto de valores que representan “lo público”, y a pesar de reconocer cierta unanimidad en la doctrina sobre esta necesidad de “flexibilizar” el modelo, se pueden señalar aun otros problemas de similar índole.

---

<sup>120</sup> Un ejemplo de esta posible deslegitimación se podría dar si el modelo basculase del sistema de mérito actual a un sistema de botín en el que los empleados públicos son incorporados discrecionalmente por la clase política. Nos atrevemos a afirmar que la mayoría de sociedades occidentales y, desde luego la española, difícilmente podrían aceptar un modelo retributivo discrecional en el que los gerentes o directivos públicos pudieran decidir las retribuciones estrictamente según criterios internos y de productividad. El asentamiento de la figura del funcionario, como personal responsable de vigilar la legalidad entre otros aspectos frente a las “veleidades políticas” en el gasto público, es un valor consolidado en la sociedad civil de muy difícil, y quizás no deseable, cambio a corto plazo. Junto a esto, la seguridad jurídica, la transparencia, la solidaridad (Bouzas, 2010), la equidad o la “imagen de lo público” son valores o percepciones que deben ser tenidos en cuenta para abordar cambios en el modelo de gestión de recursos humanos en el ámbito público.

Así, el modelo de carrera tiene el principal problema del poder que pueden llegar a acumular las burocracias (Merton, 1960; Lowi, 1969; Villoria, 1999: 102; Parrado, 2000: 2) afectando incluso a las reglas del juego democrático y al sistema de representación de partidos<sup>121</sup> (Mosher, 1969). Apoyados en su larga y continua experiencia de gestión, los cuerpos de funcionarios pueden llegar a imponer sus intereses frente a políticos muchas veces inexpertos en el área de actividad pública de la que se tienen que hacer cargo. Se genera así lo que Nieto (1976) denominó *distorsiones del sistema democrático-político*.

En concreto, Caminal (1996: 447) señala a la estabilidad de los burócratas, dado su nombramiento vitalicio, su conocimiento técnico de los asuntos –frente al inevitable “amateurismo” de los políticos– y a su control de las fuentes de información, como elementos clave que explican esta enorme influencia de las burocracias sobre las políticas públicas. Cabe recordar que, como se ha comentado en el capítulo precedente, controlar el poder de las burocracias revitalizando la preeminencia de los políticos está en la base misma de la teoría de la elección pública representada, como refleja la reflexión de Niskanen (1971) sobre la tensión entre política y democracia, o entre “racionalidad administrativa” y “racionalidad política”, como la denomina Parrado (2000: 5).

También Peters y Pierre (1999) han abordado esta problemática recomendando una serie de actuaciones para su control: crear gabinetes de personal de confianza; controlar mejor el reclutamiento de puestos clave; realizar intervenciones sobre la cultura; o trasladar los focos habituales de tomas de decisión.

En línea contraria tampoco faltan autores, como señalan Bouzas *et Al* (1998: 223), que vayan más lejos y recalquen la importancia que en un sistema de partidos posee la acción de gobierno efectiva (Beltrán, 2000), que, por tanto, deberá disponer necesariamente de una correcta dimensión de altos cargos, y en el que, desde luego, el margen de actuación autónomo de las burocracias en la elaboración de las políticas sea inexistente o muy cuestionable (Mosher, 1969), en línea con lo aportado desde la corriente de la teoría de la elección pública.

Los cuerpos burocráticos también han arrastrado una progresiva fragmentación y mayor complejidad (Ramíó, 1996: 56), con consecuencias para su gestión

---

<sup>121</sup> Es enormemente interesante en este sentido el artículo de Villoria (1999, 97-125), en el que afronta la importancia de los cuerpos burocráticos en la época franquista, período en el que, según demuestra el autor, los cuerpos llegan a obtener la cesión del rumbo del régimen autoritario, llegando a ocupar el 90% del gobierno en distintos momentos del régimen. En el mismo sentido, resaltando la importancia de la burocracia en esa época destacan los artículos de Parrado (2000: 23; 2001a), Araujo y Varela (2011) o Borrás (2002: 89), que llegan a señalar como los cuerpos burocráticos filtraban muchos de los nombramientos políticos en la época.

estratégica, lo cual ha sido puesto de relieve por el gobierno estatal, que en sus recomendaciones para la mejora de la función pública ha señalado la importancia de reducir y simplificar el número de cuerpos y escalas (MAP, 2000). Como recuerda Gómez (2001: 114) los cuerpos, que en origen eran tan solo para ordenar el ingreso en las Administraciones, crecieron y se disgregaron hasta límites extremos.

Por su parte, el modelo de empleo, tiene como problema más acuciante la colusión de intereses entre el sector público y el privado, ya que las líneas entre uno y otro ámbito se muestran más difusas que en el modelo de carrera.

Estos modelos son tan solo una herramienta para entender la base teórica sobre la que descansa el sistema de cuerpos, pero la realidad es mucho más compleja que estas categorizaciones y casi todos los Estados han ido transformando dichos modelos hasta distorsionar notablemente las categorías iniciales. En muchos casos, Administraciones con modelos de funcionario de carrera han adquirido grados progresivos de laboralización –como pronostica Sánchez Morón para España a partir de la crisis (2012: 9)– y de puesta en valor del concepto de puesto. Este fenómeno ha sido constatado en buena parte de la Unión Europea (Cardona, 2006: 6) –especialmente en Italia (Martínez Girón, 2010) y Portugal (Bouzas y Varela, 2005: 76)–. En otros casos, ha sucedido justo al revés y desde un sistema contractual se ha ido consolidando un sistema estatutario de inamovilidad en el puesto o “funcionarización”, como ha ocurrido históricamente en el caso español<sup>122</sup>, teniendo su mayor expresión en la Administración autonómica (Bouzas, 2011). Así las cosas, los análisis de la mayor parte de los modelos de ordenación de cuerpos y escalas pasarán por presentar arquitecturas híbridas o mixtas que complican enormemente la descripción por categorías del panorama actual y generan importantes problemas de gestión (Jiménez, 2007).

Lo que resulta peculiar en el caso español es la convivencia de dos regímenes jurídicos, pues lo habitual es la inclinación del sistema de empleo público hacia uno de los dos modelos. Muy al contrario, con aproximadamente unos porcentajes del 35 (laborales) y 65 (funcionarios), en el sistema español siguen conviviendo los dos tipos básicos de empleados públicos, en lo que constituye una anomalía no convincente (Linde, 2007), aunque avalada por el Tribunal Constitucional (STC 77/1999). Frente a la opinión de Cardona sobre la falta de indicios que señalen el abandono del modelo de carrera (Cardona, 2006: 6), parece haber ganado peso la fuerte corriente doctrinal

---

<sup>122</sup> Cabe recordar aquí que el EBEP en su exposición de motivos subraya que el régimen general de empleo público es el funcional. Sin embargo la ley 30/1984 supuso una impronta laboralizadora en las Administraciones Públicas como señala Irujo (1993).



en sentido contrario y las últimas medidas para facilitar el despido de trabajadores públicos en régimen laboral dan pie a Sanchez Morón a defender que quizás estemos ante un cambio de rumbo y una apuesta por la presencia de más personal laboral, quedando el personal funcionario tan solo para servicios esenciales relacionados con la seguridad o la inspección (Sánchez Morón, 2012) tal como señalaban algunos autores.

La realidad, hasta la crisis iniciada en año 2008, es que en el ámbito público estatal se ha adoptado un esquema funcionarial que cuenta con siglos de existencia, lo que no significa que se considere, ni mucho menos, un sistema óptimo<sup>123</sup>. Podríamos afirmar, incluso, siguiendo a Pinto Moscoso (2008: 103), que ninguna de las modificaciones legales ha conseguido acabar con los “corsés” desarrollados en los años sesenta por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y la Ley de Retribuciones de 1965, y con el fuerte poder asumido por los cuerpos funcionariales (Gómez, 2001: 114), especialmente por los cuerpos superiores (Herrero, 1995: 35), no consiguiéndose una armonización adecuada de los cuerpos–puestos–retribuciones.

Llegados a este punto es necesario definir, dado que es característico del sistema público español, el concepto de “cuerpo”, sintetizando para ello, las definiciones elaboradas por Gutiérrez Reñón (1969: 25 y ss.) y Baena (1984: 55), según las cuales estamos ante un conjunto de funcionarios civiles con una formación profesional similar, que han sido reclutados por un mismo proceso de selección, sometidos a la misma legislación, y que a través de sus carreras administrativas ocupan una serie de puestos cuyas funciones son análogas y correspondientes a las cualidades exigidas para su ingreso. Cada cuerpo, en el ámbito español, devendría

---

<sup>123</sup> Recordemos en este sentido que en los últimos tiempos se han abordado varias reformas legislativas sobre el estatuto del funcionariado. Estas reformas en la época democrática tienen un punto de inflexión con la ley 30/1984, de reforma de la función pública, ley que con aspiración de provisionalidad estuvo sin embargo vigente durante más de treinta años hasta la aparición del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 y con algún serio intento de reforma abortado en el año 1999, en que se pergeñaron las líneas de un primer borrador de estatuto del empleado público. También ha de consignarse en este punto la existencia de numerosa normativa de rango menor (Reales decretos 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de ingreso del personal al servicio de la administración general del Estado y de la Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción profesional; 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprobaba el reglamento de situaciones administrativas; 33/1986, de 10 de enero, que aprobaba el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. Han de mencionarse, por último, las reformas legislativas incorporadas por las llamadas “leyes de acompañamiento” (Medidas fiscales, administrativas y de orden social que acompañan a la ley de presupuestos de los distintos ejercicios) que contribuyeron a una modelación que entendemos “suave” de un esquema que, en lo esencial, permanece inalterado. Modificaciones legislativas a destacar sobre la ley 30/1984 lo son las leyes 23/1988, de 28 de julio; 22/1993, de 29 de diciembre y 42/1994, de 30 de diciembre.



además, en grupo social cerrado con un sistema de expectativas profesionales, problemáticas, estatus<sup>124</sup> y valores culturales comunes.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE EMPLEO O “ABIERTO”	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CARRERA O “CERRADO”
CARÁCTER NO PERMANENTE	INAMOVILIDAD
PROMOCIÓN POR MÉRITOS	CARRERA “CUASIAUTOMÁTICA” POR ANTIGÜEDAD
SUBSISTEMA RETRIBUTIVO VINCULADO A OBJETIVOS	SUBSISTEMA RETRIBUTIVO NO VINCULADO A OBJETIVOS

Tabla nº3. *Diferencias entre sistemas de ordenación.* Elaboración propia.

El modelo legal que fija la estructura y la ordenación de los recursos humanos sufre una impronta “anticorporativista” en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública 30/1984<sup>125</sup>, que intenta desvirtuar la importancia de la pertenencia a un cuerpo determinado (Nalda y Carrillo, 1993: 23), substituyéndola, de una parte por la importancia de la titulación exigida para las pruebas de ingreso en el cuerpo, y de otra, por el hecho de que las funciones pasan a ser de los órganos en lugar de los cuerpos –principio de adscripción indistinta de los funcionarios–. También se ataca el problema con la reducción del número de cuerpos, con el establecimiento de incompatibilidades, y, finalmente, con la introducción del concepto de puesto de trabajo en lugar de cuerpo burocrático (Palomar, 2007: 457) para aminorar los dominios administrativos de los cuerpos de élite (Nalda y Carrillo, 1993: 23).

Sin embargo, debe resaltarse la inutilidad de estos intentos “anticorporativistas” iniciados en 1984, pues, a día de hoy sigue muy presente la “lógica de cuerpos” (Salvador, 2008: 117) marcada por la pertenencia a un cuerpo determinado con todas sus implicaciones<sup>126</sup>. La propia Secretaría de Estado para la Función Pública (2009: 6) se encarga de aclarar que el modelo actual es un modelo orientado al cuerpo y no al

<sup>124</sup> Si bien el estatus del cuerpo es una razón poco alegada por los empleados públicos como motivación para el ingreso en la Administración Pública (CIS, 2006a).

<sup>125</sup> Sobre las medidas intentadas con esta reforma y el análisis de su impacto concreto, es muy interesante el análisis que realizan Nalda y Carrillo (1993).

<sup>126</sup> Amen de estar casi completamente desaparecida la referencia real al puesto de trabajo, al margen de que se mencione la necesidad de esa orientación al concepto de puesto, quedándose dicho propósito en una mera declaración de intenciones o en la utilización de laxas definiciones de puestos.

puesto, este último relegado al personal eventual e interino. A esta preeminencia del “espíritu de cuerpo” ayuda según Merton (1960) el hecho de que la promoción se realice básicamente en función de la antigüedad (Irujo, 1993), lo que elimina el factor de competencia entre iguales facilitando la integración grupal.

En esta línea, Rodríguez (1995: 256) confirma que el modelo de selección del sector público español se configura a espaldas del concepto de puesto y a favor de la adscripción a categorías genéricas. A lo sumo se ha alcanzado una mezcla entre la prevalencia del cuerpo como concepto y la disposición a la orientación al puesto de trabajo, o, en palabras de Villoria (1999: 110), se ha optado por una “vía intermedia”.

Este modelo de ordenación, consolidado en la ley 30/1984, considerado de carácter mixto (Ballart y Ramió, 2000: 388; Gómez, 2001: 114; Arenilla, 2005: 38) al presentar características del modelo cerrado (acceso a través de cuerpos) y del modelo abierto (sistema de puestos de trabajo) contiene dos características principales (Pinto, 2008 : 104):

Por un lado, mantiene un sistema mixto (Herrero, 1995: 42) de función pública en el que coexisten elementos del régimen francés de cuerpos con el modelo anglosajón de corte más empresarial, si bien los aspectos “productivistas y eficientistas” (Herrero, 1995: 42) siguen estando mucho más matizados que los aspectos provenientes del modelo francés<sup>127</sup>.

Por otro lado, consagra el sistema mixto en cuanto a regímenes jurídicos de empleo público, basado en la coexistencia de personal funcionario y laboral decantándose en origen el modelo por una “laboralización” de plantillas con la teórica pretensión de conseguir una mayor agilidad y flexibilidad en la gestión de recursos humanos, pero para acabar siendo un modelo predominantemente funcionarial como el actual (Bouzas, 2011), como comprobaremos en el apartado dedicado al sector público en cifras<sup>128</sup>.

Si bien no analizaremos en estas páginas la ordenación de los empleados públicos laborales o los estatutarios, cabe señalar que estos también son ordenados con criterios semejantes a los de los funcionarios, incluyéndose su ordenación vía relación de puestos de trabajo, aunque con una posibilidad de promoción y carrera mucho menos desarrollada, de tal modo que, a menudo, dichas similares condiciones

---

<sup>127</sup> Habrá que estar atentos, en todo caso, a observar como queda el panorama una vez se vaya consolidando el modelo de agencias guiadas por la necesidad de cumplir los objetivos del conocido “contrato de gestión”. Fórmula que iría en esta línea eficientista apuntada y que se está acometiendo de forma decidida por ejemplo en el caso de la Comunidad autónoma de Galicia al amparo de la LOFAXGA.

<sup>128</sup> Junto a esto, Cardona (2006: 14) señala que detrás de la laboralización está un intento de disponer de una Función Pública más maleable y receptiva a las innovaciones en la gestión, si bien afectando a la imparcialidad y neutralidad más protegida en la condición funcionarial.

acaban produciendo una confusión de personal y funciones entre empleados de ambos regímenes jurídicos<sup>129</sup>, como lo demuestra, entre otros aspectos, la enorme cantidad de sentencias que atestiguan dicha anomalía. La propia exposición de motivos del EBEP hace mención a esta problemática, así como opiniones bien cualificadas como las de Jiménez (2007), que hacen hincapié en el hecho de que el EBEP no ha eliminado mediante “unificación” los problemas que acarrea la dualidad de regímenes existente (Jiménez y García-Calvo, 2006: 2), que se da por otra parte en la mayor parte de los países desarrollados (Villoria y Del Pino, 1997: 23). En un rumbo contrario a la unificación en un único régimen, las nuevas medidas facilitadoras del despido de empleados públicos “laborales” parecen abrir una cierta “brecha” entre los dos regímenes, marcada por la estabilidad en el puesto de trabajo y volviéndose nuevamente a un *dualismo diferencial* entre funcionarios y laborales (Mauri, 2012: 4) quizás para aumentar en el futuro la presencia de personal laboral como pronostica Sánchez Morón (2012: 9).

La irrupción del EBEP apenas ha aportado algo novedoso en cuanto a la ordenación de los empleados públicos, siguiendo lo que Palomar ha calificado como una vía “continuista” (2007: 457). Es, así, que en el caso español preside la ordenación de los recursos humanos la idea, expuesta en el informe de la CEBEP, de que *el EBEP deberá preservar al máximo la flexibilidad del diseño estructural del empleo público en cada administración*. Además, el EBEP tampoco acaba de instaurar una orientación clara al puesto de trabajo, si bien consolida el derecho a una efectiva ocupación desde la consideración de que serán las normas de desarrollo las que precisarán el nivel de detalle que conllevará la definición del puesto (Palomar, 2007: 459).

En lo que sí se aprecia una línea novedosa es en la idea incorporada en el artículo 73.2 del EBEP según la cual los puestos de funciones análogas podrían ser intercambiables, operando así la idea de agrupación de puestos de funciones similares que pueden ser reasignados en función de las necesidades que le surjan a la Administración (Palomar, 2007: 459-460), muy en línea con la necesidad de flexibilidad que se apunta desde muchos sectores (Sánchez Morón, 2012: 9)<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Uno de los grandes debates de la gestión de recursos humanos en el ámbito público es precisamente el del papel o la utilidad de disponer de dos regímenes jurídicos diferentes. En este sentido si bien en un primer momento de la etapa democrática el mensaje era el de permitir el personal laboral solo como excepcionalidad, en el momento actual hay una fuerte discusión sobre hacia qué modelo de empleado público debemos dirigirnos, tanto más cuanto que la doctrina europea habla de un proceso de “laboralización” de las plantillas de buena parte de los estados europeos.

<sup>130</sup> Así lo recordó el Director Xeral de Función Pública de Galicia en La Voz de Galicia (13/10/2010) José María Barreiro en una entrevista al hilo de la polémica sobre la movilidad de los funcionarios, que el periódico tituló precisamente, según sus palabras: *La movilidad forzosa ya está en el EBEP*.

La estructuración y ordenación de puestos de acuerdo con las reglas de selección, promoción profesional, movilidad, y distribución de funciones sigue siendo de carácter obligatorio, si bien se impone un diseño “abierto”, acorde con las reglas anteriores (Palomar, 2007: 460) y, en especial, con esa preceptuada libertad para reasignar efectivos de funciones homologas.

Cabe reparar ahora, por operatividad, aunque de una forma somera pues no se pretende desarrollar en estas páginas un estudio de corte jurídico o administrativo, en los tipos de empleados públicos, que aparecen en la normativa de referencia sobre función pública<sup>131</sup>:

- Funcionario de carrera: A tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del EBEP, lo son quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente, correspondiendo a estos, en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas<sup>132</sup>.

Las funciones que delimita el EBEP son caracterizadas, en una concepción sustantiva, como el “núcleo” que en todo caso debe ser desempeñado por funcionarios. Podría entenderse, por tanto, que el resto de funciones no tendrían que ser cubiertas necesariamente por personal funcionario (Longo, 2012), aunque en la práctica esto no suceda (Fuentetaja, 2008)<sup>133</sup>. Cabe recordar en este mismo sentido y ante la confusión a la que puede llevar la delimitación efectuada por el EBEP, la importancia de la sentencia 99/1987 del Tribunal Constitucional, que afirmó de forma implícita que el régimen mayoritario<sup>134</sup> del personal de las Administraciones Públicas

---

<sup>131</sup> Históricamente, como señala Rodríguez (1995), hubo entre los años 1962-1975 una predominancia de personal contratado administrativo y laboral, situación que se invirtió a raíz de la jurisprudencia y la posterior llegada de la Constitución Española, que pusieron en el centro del debate la necesidad de funcionarios para realizar funciones públicas, con lo que la situación se comenzó a reconducir hacia la opción del personal funcionario sobre otros tipos, si bien el debate sigue abierto y es mayoritaria la opción de la laboralización de los empleados públicos en el resto de Europa.

<sup>132</sup> Cardona (2006: 14) sostiene que, precisamente, cuanto más constitucional sea la función pública a desarrollar, más precisa estar regulada por el derecho administrativo, y protegida por la condición estatutaria de funcionario público.

<sup>133</sup> Cabe destacar que, por ejemplo, en Alemania esto sí se cumple en sus términos, y el personal funcionario se dedica exactamente a las funciones de salvaguarda o de cumplimiento de los intereses generales antes vista; para todo lo demás se emplea personal laboral.

<sup>134</sup> En la práctica, como señala FuenteTaja (2008), para el ámbito local, hay administraciones que invierten este razonamiento jurisprudencial y poseen unas ratios más altas de personal laboral que funcionario. Asimismo, conviene recordar que la obligada contención para el aumento de funcionarios en las Administraciones, ha derivado, según Fernández y Díaz (2009), en una fuerte expansión del personal laboral.

españolas debía ser precisamente el funcionarial, lo que no obstaba a la contratación excepcional de personal laboral.

Por último respecto a la polémica de la delimitación de lo funcionarial, el EBEP habilita al legislador de desarrollo (CC.AA, EE.LL.) para que sea quien defina los puestos para los que será preciso el personal laboral frente al carácter ordinario de la provisión de los puestos por personal funcionario, aspecto del artículo 9.2. EBEP en el que algunos autores ven una fórmula para la ampliación de funciones susceptibles de ser desempeñadas por personal laboral (Sánchez Morón, 2012: 9).

Junto a estas características “formales” del funcionario de carrera, Fuentetaja (2008) hace hincapié en la importancia de otras fuentes que denomina “peculiares”, como serían las fuentes paccionadas, que reflejan la existencia de determinados acuerdos entre los funcionarios, representados en sindicatos y la Administración, que constituyen en la realidad una fuente nada desdeñable de derecho aplicable a dicho tipo de empleados públicos tanto más cuanto que la fuerza de los sindicatos en los sectores públicos a nivel mundial parece haber aumentado<sup>135</sup>.

- Funcionario interino: Son los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, bien sea por la existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por la sustitución transitoria de los titulares, por la ejecución de programas de carácter temporal o por el exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses<sup>136</sup>.

- Personal laboral. En sus distintas modalidades como fijo, indefinido, y temporal, este tipo de empleado público es el que en cualquiera de las formas de contratación de personal previstas en la legislación laboral presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. Este personal es asignado normalmente a áreas de mantenimiento de servicios, así como para cubrir las nuevas necesidades que le surgen a la Administración con tanta celeridad que implique que esta no tenga tiempo para disponer de un cuerpo específico de funcionarios. Sobre todo teniendo en cuenta

---

<sup>135</sup> Vid. Al respecto *The Economist* (6/1/2011).

<sup>136</sup> Esta modalidad de funcionario interino por “acumulación de tareas”, completamente tasado y acotado en el tiempo, es una extrapolación de una modalidad de contratación existente en el ámbito privado. Se intenta acotar más las interinidades evitando generar en el interino la idea de mantenerse muchos años en la plaza cubierta por acumulación. Diremos también que se acota así una de las áreas de influencia de los políticos que ven limitado su ascendente sobre esta área y, en definitiva, un “recurso”, dada su tradicional amplia capacidad para incorporar personas a la administración, interinamente, sin excesiva justificación de la incorporación y con la posibilidad más que frecuente de permanecer en esa situación un buen número de años.

que esta creación de cuerpos y escalas se realiza en virtud de ley, lo que incluye un período de tiempo mínimo para su creación bastante amplio.

- Personal eventual. Existente en todos los países que cuentan con un sistema de mérito (CEBEP, 2005: 50), se agrupa en unidades fuera de la línea vertical y directamente subordinados al directivo (Mayntz, 1985).

Es personal eventual el que, según el EBEP, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal, siendo el número máximo establecido por los respectivos órganos de gobierno, y siendo su nombramiento y cese libres<sup>137</sup>.

El siguiente concepto a desentrañar en el esquema de ordenación de los recursos humanos es el relativo a la ordenación transversal de todos los empleados públicos en cuerpos, escalas y categorías<sup>138</sup>.

Deudores del modelo napoleónico codicista de función pública, nuestro esquema responde a un sistema legalista de ordenación en cuerpos y escalas que habitualmente, como se ha afirmado con anterioridad, se considera obsoleto y causante de no pocas rigideces.

Algunas reformas legales como la Ley 22/1993, y un alto grado de consenso doctrinal en el ámbito de los recursos humanos en el sector público hacen precisamente alusión a la idea de que es necesario “flexibilizar” el esquema clásico de cuerpos y escalas para mejorar el rendimiento de los recursos humanos sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal<sup>139</sup>. Sin embargo, como apostilla Lavigna (2002), este alto nivel de acuerdo en las soluciones colisiona con una enorme dificultad para afrontar procesos de flexibilización en organizaciones tan consolidadas e intitucionalizadas.

---

<sup>137</sup> También se pueden encontrar referencias a dicho tipo de personal, a nivel estatal, en el Art. 10 de la Ley del Gobierno 50/1997. Su número y distribución en España parece, según Ramió (2008: 9), estar en consonancia con los países de nuestro entorno.

<sup>138</sup> Concepto de categoría fundamentalmente asociada al personal laboral que sigue siendo muy numeroso en las Administraciones públicas, por lo debe tenerse en cuenta a lo largo de este estudio.

<sup>139</sup> A esta idea de flexibilización y mejora de la gestión de recursos humanos responden iniciativas como la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos (Ley 28/2006 de 18 de julio), la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; así como, finalmente, la filosofía de gestión al respecto que emana de la propia exposición de motivos del Estatuto Básico del Empleado Público.



En lo que se refiere al personal funcionario, podemos señalar en primer lugar su pertenencia a un grupo según la titulación exigida para su ingreso, tal como recientemente ha quedado establecido en el EBEP. A su vez la clasificación en cada subgrupo se fija en función de la responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso (Secretaría de Estado para la función pública, 2009: 3):

- GRUPO A: dividido en dos subgrupos A1 y A2. Se exigirá para el ingreso en dichos grupos estar en posesión del título de grado. Se distinguirán los subgrupos en función de la responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- GRUPO B: reservado a los grupos superiores de la formación profesional, se exige a sus ocupantes estar en posesión del título de Técnico Superior.
- GRUPO C: Dividido en dos subgrupos C1 (título de bachiller o técnico) y C2 (título de graduado en educación secundaria obligatoria).

En lo que atañe a esta ordenación y, en concreto a los cambios en las niveles formativos de acceso como resultados de la adaptación del sistema educativo superior al EEES (Proceso de Bolonia), algunas voces alertan de que al intento de simplificación de grupos podría sobrevenir un aumento de complejidad final (Jiménez, 2007) dado que se establecen seis puntos posibles de entrada a la función pública y un número importante de incógnitas a resolver en el futuro, a medida que el nuevo modelo universitario se vaya asentando.

Como se sabe, los grupos funcionariales están compuestos de cuerpos y escalas que se corresponden normalmente, según la legislación, con un modelo de cuerpos generales, fundamentalmente asignados a áreas funcionales administrativas, y cuerpos especiales, asignados a áreas de fuerte especialidad técnica o sectorial con requisitos muy restrictivos de formación específica para poder acceder.

A su vez, transversalmente, los dos grandes tipos de cuerpos tienen una serie de escalas específicas establecidas en aras del principio de especialización y profesionalización que preside el esquema general<sup>140</sup>. En concreto, el artículo 21.2. del Decreto legislativo 1/2008 de Función Pública de Galicia aclara dicho concepto al señalar que en cada cuerpo de Administración General podrán establecerse diferentes escalas, si así fuese necesario en razón de su especialización.

---

<sup>140</sup> Ejemplos de estas escalas pueden serlo las de funcionarios informáticos o con conocimientos específicos en materia tributaria, urbanística, etc.

La creación de cuerpos y escalas solo se podrá hacer por ley, y en cuanto al reparto competencial de dicha creación podemos afirmar que si bien el esquema básico parte de la normativa estatal, dado que en el estado reside la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen común de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, las comunidades autónomas e incluso las administraciones institucionales y locales tienen margen de maniobra para decidir, dentro del esquema común, qué cuerpos y escalas son más útiles para las actividades asignadas.

Establecido este esquema básico de funcionamiento cabría pensar que el análisis y la descripción de puestos están muy desarrollados para proveer de datos que permitan perfilar de la mejor manera posible los puestos y las escalas.

Pues bien, la realidad una vez más, en contravención de la idea de una gestión de recursos humanos fuerte, moderna y profesionalizada, es que dichos análisis son muy escasos y, cuando existen, lo hacen vagamente fundamentados en métodos objetivos o científicos de elaboración (Férez, 2006).

Lo habitual son definiciones laxas e imprecisas de las funciones a desarrollar por los distintos cuerpos y escalas, y esa vaguedad técnica se traslada a la normativa en la que apenas encontramos descripciones detalladas o análisis pormenorizados de las funciones propias de cada agrupación de empleados públicos.

La pregunta al hilo de la situación aquí descrita es la de si esta ambigüedad (Ballart, 1992) o vaguedad de definición señalada por los teóricos de la toma de decisiones es una prueba de ineficacia administrativa y política o si es buscada con todo el propósito. El debate está y seguirá estando abierto puesto que si la doctrina acusa al modelo de rigidez, difícilmente se vencerá si se acota –con el recorrido judicial que puede tener hacerlo– muy detalladamente lo que tiene que hacer un empleado público.

En definitiva, el debate se sitúa entre la definición exacta de funciones y el mandato de polivalencia (Férez, 2006; Sánchez Morón, 2012: 9) y agilidad que el servicio público exige con el evidente contexto de limitación presupuestaria y fuerte presión social, y sobre todo “mediática”, para no seguir aumentando el número de empleados públicos existente.

Señalada la deficiente aplicación estandarizada de técnicas de análisis y descripción de puestos en las Administraciones de nuestro entorno, cabe apuntar que existen experiencias aisladas, sobre todo vinculadas a la elaboración de relaciones de puestos de trabajo y/o catálogo de puestos, en las que se han desarrollado dichas

técnicas, destacando en este sentido su aparición en administraciones locales en las que la población funcional a analizar pueda ser numéricamente mucho más manejable.

Sin ser exhaustivos, pues cada Administración tiene un alto grado de autonomía en esta materia, los tipos de técnicas que más frecuentemente hemos visto utilizadas en este tipo de análisis han sido: la entrevista en profundidad; la entrevista en grupos de empleados públicos representativos de áreas funcionales; el método del cuestionario con posterior explotación estadística de los datos y elaboración de conclusiones generales de los mismos; y, por último, la revisión de documentación sobre el trabajo asignado al área funcional de trabajo.

La ausencia de una buena logística de descripción y catalogación de puestos supone todo un indicio de la limitada utilidad que ofrecen las relaciones de puestos de trabajo, herramienta a las que se dedica el próximo epígrafe, luego de abordar brevemente la cuestión del personal directivo.

#### *Especial referencia al personal directivo: un nuevo modelo*

Lejos del paradigma wilsoniano y weberiano en el que la esfera política y la administrativa se encontraban claramente separadas, se ha ido instalando en los foros de debate sobre el sector público la necesidad acuciante de mejorar las figuras de conexión entre esos dos ámbitos, en ese “dualismo” en el que se sitúa la función directiva (Longo, 2003).

A lo largo de este análisis de la función directiva se utilizará un tratamiento común de la función directiva y el liderazgo, ya que difícilmente se entenderían, como señala Parrado (2001), estos conceptos de forma separada. En la misma línea Kotter (1990) asume como fórmula idónea la de un liderazgo fuerte en el seno de una dirección altamente desarrollada, ya que un liderazgo fuerte sin dirección constituiría una suerte de “mesianismo” poco práctico, mientras que dirección sin liderazgo propicia la no consecución de los objetivos marcados.

La potenciación de las funciones directivas producida en parte por la irrupción de la NGP (Echebarría y Mendoza, 1993: 20; Lorenzo de Membiela, 2004) se ha dado en todos los países (Arenilla, 2005: 49), relanzando la figura de los directivos públicos. Es así que uno de los principios básicos de la nueva gestión pública, el *free to manage* que señala Hood (1991: 5), intenta convertir a los directivos públicos en auténticos “managers”. Este principio ha sido incluido de forma generalizada en las reformas de la función pública de los países desarrollados (OCDE, 2001; 2003), hasta constituirlo

en premisa de una Administración moderna (Sánchez, 2001: 92; CEBEP, 2005: 64; Ministère, 2005: 8), si bien esta introducción no se ha realizado de manera uniforme, sino con importantísimos matices que veremos a continuación. Se entiende, en todo caso, que la potenciación de los gerentes o directivos es esencial para mejorar los resultados (Coleman, 2003: 69; Oltra, 2008).

El fortalecimiento de la figura del directivo público se ha realizado fundamentalmente en dos vertientes: como líderes del cambio organizativo (MAP, 1992: 19; Dewing, 1999; Naciones Unidas, 2009: 11), y por tanto “agentes motivadores” de los recursos humanos de las organizaciones públicas (Mc Gregor, 1960; Beer *et Al*, 1984); siendo en este aspecto fundamental la participación del líder en la definición de la misión, la planificación estratégica y la visión de futuro relacionada con el lugar que quiere ocupar la organización en el largo plazo (Nye, 2011); y, por otra parte, como “gestores directivos” en tanto que responsables directos de la obtención de resultados concretos –sobre los que ha asumido un compromiso de cumplimiento– e introductores por extensión de una nueva cultura de lo público (Román, 2001: 233; Ramió 2008). En esta segunda vertiente es en la que se puede situar la perspectiva del “líder-gestor” o “liderazgo de transformación” tratada por Parrado (2001: 129)<sup>141</sup> con la importante función de atender la mejor disposición posible de los medios para conseguir los resultados marcados. Esta misión propiamente logística, se realiza no obstante desde una perspectiva estratégica, sin descender al nivel de detalle en la implementación concreta de medios técnicos o humanos.

Conviene destacar que son también numerosas las voces que reclaman no sobrevalorar las capacidades de estos perfiles, defendiendo que lo apropiado es dedicarse a mejorar el sistema de gestión en sí, de forma que el líder y directivo público quede casi sin relevancia, de conseguirse una buena vinculación de los empleados con los objetivos de la organización en un entorno, condiciones y expectativas lo más satisfactorios posible. Los funcionarios de la Xunta de Galicia, en este caso, los directivos-funcionarios (EGAP, 2007: 62), cuestionan, en la línea apuntada, la sobrevaloración de las virtudes del factor del liderazgo.

Pese a las voces que restan importancia al factor directivo, dicho elemento se ha transformado en tema prioritario en las agendas políticas (Cardona, 2006: 8), siendo abordado desde su definición y establecimiento como política propia en todos

---

<sup>141</sup> Para Parrado (2001: 130) precisamente estas dos vertientes del directivo en tanto que líder tienen una cierta secuencia cronológica. Si en los años 80 los estudios de liderazgo se centraron en la idea del líder-gestor que transacciona con los empleados para conseguir sus objetivos, actualmente los estudios sobre liderazgo se centran mayormente en la vertiente del líder en tanto que motivador de los empleados.

los países desarrollados (Sánchez, 2001: 92; 2007: 103), y constituyendo España una de las pocas excepciones a este hecho (Longo, 2003; Catalá, 2005: 211), situándose, en el “furgón de cola” respecto a los países de nuestro entorno, si bien la incorporación de “managers” o “gestores” se ha visto facilitada en el caso de agencias y empresas públicas o en sectores concretos como la sanidad o la universidad (Arenilla, 2005: 47).

En concreto, a los directivos públicos se les ha otorgado en muchos países un tratamiento específico<sup>142</sup>, con un sistema de formación, selección y carrera propio. No obstante, frente a este panorama tan negativo, no faltan voces que afirmen que tampoco a nivel europeo se observan grandes cambios al margen de las grandes proclamas, y que, en definitiva, el régimen jurídico del directivo público sigue sin adaptarse a las nuevas responsabilidades que se le atribuyen (Echebarría y Mendoza, 1993: 20).

Cabe señalar que esta orientación al entendimiento de los directivos como figuras claves imprescindibles para la modernización de las organizaciones públicas (Catalá, 2005: 212; Monereo y Molina 2008: 183; EBEP), se ha visto fuertemente atemperada por el modelo normativo-juridicista en que se ha tenido que desarrollar dicha figura históricamente. En este sentido, los países anglosajones y nórdicos han cambiado el paso más fácilmente, pues han tendido sin excesivos problemas a un modelo de un corte “empresarial”, en el sentido de otorgar un mayor margen de autonomía a los gestores a cambio del cumplimiento de objetivos y resultados.

Muy al contrario, la tradición jurídica continental, deudora del modelo francés, del que España ha participado que ha devenido en el llamado modelo de carrera o modelo “cerrado”, ha imposibilitado que esa inclinación hacia un nuevo modelo directivo se haya hecho con la rapidez e intensidad pretendida por algunos. Como han señalado, entre otros, Eliassen y Kooiman (1987), el mayor esfuerzo de ajuste de las técnicas de gestión empresarial en su aplicación al sector público se produce en la adaptación del rol del directivo, dadas las especificidades de este último y los valores culturales y sistemas administrativos que subyacen en buena parte de los países desarrollados. Cabe introducir aquí, asimismo, la precaución señalada por Ramió (2009: 31) al advertir que cualquier introducción de valores procedentes del mundo empresarial a las Administraciones requiere un escenario en el que los valores

---

<sup>142</sup> Para un análisis de la formación específica y la configuración del modelo directivo en otros países, es recomendable la lectura del sistema de formación de directivos públicos en Francia. Al respecto, resulta interesante el artículo de Ronteix (1995) o el análogo para Canadá escrito por el Secretariado del Consejo del Tesoro, ambos en el libro recopilatorio del MAP (1995). Además Sue Richards dedica un capítulo en el mismo libro al sistema de formación específico para directivos públicos (1995: 20-21). También es muy ilustrativa la comparativa entre la Dirección pública en Portugal y España de Araujo y Varela (2011).

públicos estén solidamente institucionalizados, aspecto que deberá ponderarse en cada caso concreto.

No se pretende presentar estas constricciones del modelo legal como necesariamente ralentizadoras. Podríamos, incluso, observarlas –así lo hacen Pollit, Hughes, Villoria o Salvador–, como la salvaguarda de una serie de valores de igualdad, seguridad jurídica, mérito y capacidad, completamente instalados en muchas de las sociedades continentales europeas y, por supuesto, en la española. Del mismo modo, como hemos visto, son muchos los autores que frente al cambio de modelo de gestión pública, propugnan una adaptación del modelo weberiano, sobre todo al nuevo entorno tecnológico, pues, con todas sus deficiencias, sigue aportando valores muy sólidos sobre el sentido de lo público.

Se detecta, por tanto, un cierto consenso en las posiciones que avalan la necesidad de ir hacia la potenciación de la figura del directivo público, en tanto que supondría incorporar la responsabilización concreta de estos por los resultados obtenidos (Aberbach y Rockman, 1988; Barzelay, 1992). Esta potenciación incluiría, como no podría ser de otra manera, la profesionalización del directivo público en conocimientos, competencias, habilidades y actitudes, manejando al respecto un concepto de profesionalización como el elaborado por Herzog (1990: 33), para quien existe una “profesión” cuando hay reglas que impiden el ejercicio a quien no está autorizado, un signo de prestigio profesional sobre un campo determinado, un código de comportamiento y competencia limitada, y, por último, una serie de medidas apoyadas por las instituciones como unos exámenes de entrada o formación específica.

La complejidad parece radicar entonces en cómo combinar o conciliar este cambio de modelo con los valores antes comentados de equidad, seguridad jurídica o mérito, y, por tanto, con un modelo cultural que comparte mayoritariamente dichos valores.

A fin de situar correctamente el espacio y el contexto de la función directiva, cabe recordar que el esquema tradicional de los directivos públicos en España provenía de un modelo politizado en los años precedentes al hecho constitucional (1978) (Villoria, 2000: 282; Rodríguez-Arana, 2001: 7; Jiménez, 2006: 92; Sánchez Morón, 2012: 1). Este modelo de la época predemocrática fue regularizado en la LOFAGE –imponiendo, frente al modelo politizado un modelo directivo burocratizado (Araujo y Varela, 2011)–, y constituyendo como recuerda Catalá (2005: 215), el elemento normativo de referencia para la definición del ámbito propio de la función



directiva pública, abriendo el camino para la creación de un grupo directivo profesional (Sánchez, 2001: 93). Dicha normativa estableció un principio de profesionalización “burocrática” en la Administración General del Estado, en virtud del cual los “órganos directivos” (Sección III Arts. 15 a 19), esto es, Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales, y Subdirectores Generales, son cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior.

Junto a ello, el apartado 10 del Art. 6 de la LOFAGE indica que los titulares de los órganos directivos son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, en la forma establecida en esta ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y b) la sujeción al control y evaluación de la gestión por órgano superior. El problema ha sido que estos criterios de profesionalidad nunca han podido controlarse con elementos objetivos de verificación puesto que no existen órganos o comisiones de valoración especializadas (Galindo, 2005: 239).

Este esquema, dejaba el perfil directivo en manos de funcionarios necesariamente, salvo para la posición de Director General<sup>143</sup>, según el Art. 18.2 de la LOFAGE<sup>144</sup>.

Dada la acotación casi exclusiva de la normativa al ámbito funcional, la mayor parte de los cuadros directivos han sido reclutados entre funcionarios del grupo A1, situados en el ápice de las organizaciones públicas, y que mantienen contacto con la política (Arenilla, 2005: 47; Salvador 2005: 139), no incluyéndose ni a los titulares de los órganos de gobierno, ni al personal de selección estrictamente política. Como resultado, según observa Ramió (2008: 6), se ha pasado de un *spoils system* de circuito abierto a uno de circuito cerrado marcado por el requisito de ser funcionario público o político (Longo, 2012).

Pese a existir, por tanto, una figura a la que comúnmente se denomina directivo público, lo cierto es que, bajo esa denominación, el desarrollo de las condiciones, evaluación, selección o control del trabajo directivo no se ha llegado a realizar, por lo que no se puede afirmar propiamente, y en ello coinciden todos los autores consultados, que se haya llegado a construir o “institucionalizar” una función directiva

---

<sup>143</sup> La excepcionalidad legal prevista para poder designar directivos del sector privado ha sido interpretada judicialmente en numerosas ocasiones de las que destacamos dos sentencias en las que los tribunales no observan dicha excepcionalidad justificativa de la designación fuera del ámbito funcional. En concreto: STS de 21 de marzo y STS-CA de 7 de diciembre de 2005.

<sup>144</sup> [...] salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

pública profesionalizada (Longo, 2012; Monereo y Molina, 2008; Jiménez, 2006: 61 y 83; CEBEP, 2005;). En todo caso y como máximo, en lugar de esa vieja aspiración (Monereo y Molina, 2008: 182) se ha impuesto un sistema de dirección pública corporativista (cuerpos de élite de la Administración (Ramíó, 2010) con rasgos intensos de politización (Villoria, 2000: 287; Larios, 2008: 126; Ramíó, 2008: 6; Sánchez Morón, 2012: 1), confundiendo una supuesta “profesionalización” con lo que no es sino una “funcionarización” de los directivos de la Administración (Maeso, 2010).

Esta normativa estatal, que dejaba un régimen jurídico poco claro para los directivos (CEBEP, 2005: 51; Maeso, 2010), ha marcado, junto al reciente tratamiento del personal directivo en la Ley 28/2006 de 18 de julio de agencias estatales, la impronta del modelo que tradicionalmente han venido implementando otras Administraciones territoriales, junto a alguna otra normativa desarrollada en función de la estatal –como la que se refiere a los directivos en la Ley 57/2003 de Modernización del gobierno local<sup>145</sup>, o los gerentes que aparecen en el artículo 23 de la Ley de Ordenación Universitaria–. Cabe, en todo caso, que nos hagamos eco aquí de la ilustrativa consideración de Monereo y Molina (2008: 189) para quienes estas nuevas denominaciones de “gerentes” comportaron con frecuencia un conflicto entre “estilos de dirección” y modos tradicionales de desempeño, así como una mayor confusión jurídica<sup>146</sup> (Ramíó, 2008: 9).

Por tanto la definición de los perfiles del directivo público no se ha realizado con claridad (Ortega, 2010: 14; Ramíó, 2010) y buena muestra de ello es el hecho de que sea muy frecuente que las funciones directivas sean encomendadas a políticos, e incluso más ocasionalmente a gestores provenientes del ámbito privado. No obstante, este hecho es más habitual en Administraciones alejadas de la normativa estatal (Arenilla, 2005: 47) como en el ámbito local o el sanitario<sup>147</sup>, dominios en los que además de la proliferación de dicha figura (Monereo y Molina, 2008: 183), se ha generado *una multiplicidad de especies que conviven bajo la denominación genérica de directivo público* (Catalá, 2005: 218).

Junto a estos ejemplos que esquivan en cierta medida el modelo “directivo-funcionario” de libre designación, como modelo general, se pueden observar frecuentemente figuras directivas, sobre todo, con la denominación de “gerentes”

---

<sup>145</sup> Ramíó (2008: 7) critica esta ley del ámbito local por haber permitido formar parte del órgano de gobierno a personas que no son concejales, apoyando la incorporación de “managers” al órgano político.

<sup>146</sup> No obstante, Ramíó (2008: 10) califica de positivo el rendimiento institucional de este modelo directivo en el ámbito local.

<sup>147</sup> Destacamos en el ámbito sanitario especialmente el Art. 20 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de Enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en instituciones sanitarias de la Seguridad Social. Este artículo es aún de plena vigencia luego de publicado el EBEP, pero ello en tanto no se desarrolle a nivel de Comunidad Autónoma dicho tipo de personal directivo.

(Jiménez, 2006: 46), en lo que se ha venido denominando “Administración Institucional”, que englobaría, entre otros, los organismos autónomos, las agencias<sup>148</sup> o incluso las fundaciones. Estos entes, en concreto las entidades públicas empresariales (Art. 55.2.a. LOFAGE) o los organismos autónomos –al no ser referidos por la normativa y poder remitirse a los estatutos de cada ente (Art. 6.7.LOFAGE)– han tenido la posibilidad de incorporar personal directivo al margen del esquema funcional, pues ostentan cobertura legal suficiente para ello. Esto ha provocado (Arenilla, 2005: 47; Larios, 2008: 126) que en la actualidad se incluya como personal directivo a determinados individuos que tiene contratos de alta dirección y a quienes están en servicios especiales desarrollando funciones directivas (CEBEP, 2005: 64).

En definitiva, se ha empleado en los últimos años un modelo combinado en el que predominan los directivos extraídos del ámbito funcional mediante libre designación, por tanto, con un amplio grado de politización (Parrado, 2000: 2), y ello aun cuando se hable continuamente de profesionalización –nunca controlada–. Junto a este modelo directivo-funcional ha emergido con fuerza y cobertura legal incuestionable un contingente nutrido de directivos de extracción privada y de designación plenamente discrecional y política.

Esta confusión en la propia definición del directivo ha producido una suerte de *travestismo institucional* (Ramíó, 2010) en el que políticos actúan como gestores-funcionarios, y altos funcionarios contravienen sus funciones dedicándose a cuestiones propias de la esfera política.

El dato importante a retener no es tanto a qué se ha llamando últimamente directivo público, sino si estas figuras directivas han tenido un desarrollo específico, con sistemas de planificación, selección, formación o carrera propios. En este sentido, el panorama es más bien negativo, y diríamos que todos los autores (Férez, 2006; Jiménez, 2006) convienen en considerar deficitario el desarrollo específico del perfil directivo, más allá de alguna excepción que pueda haber habido, normalmente causada más por empeños personales que por el hecho de que el sistema haya obligado a poner en marcha dicho desarrollo. Como sintetiza Jiménez (2006: 46), a pesar de la denominación de función gerencial, pocos son los rasgos de una función directiva que nos encontramos en los nuevos puestos denominados de tal manera.

En lo que respecta a la incidencia del EBEP sobre la función directiva, ya en su exposición de motivos manifiesta su reconocimiento, en consonancia con los demás

---

<sup>148</sup> Resulta muy interesante al respecto el intenso proceso de creación de agencias públicas que se está dando en la Comunidad autónoma de Galicia desde la entrada en vigor de la LOFAXGA. En este proceso tienen un papel central los directivos, a los que se responsabiliza de su gestión asignándoles un modelo retributivo variable en función de los resultados alcanzados.

países de la Unión Europea, como factor de modernización sometido a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de los resultados en función de los objetivos<sup>149</sup>.

El personal directivo aparece recogido en el artículo 13 del EBEP, a continuación de los artículos propiamente dedicados a los tipos de empleados públicos, en un subcapítulo propio de un solo artículo. Parece colegirse así, que el directivo público no ha de corresponderse necesariamente con alguno de los tipos de empleados públicos que aborda el EBEP, y además que su configuración definitiva queda para un desarrollo legislativo posterior. A pesar de esta vaguedad de inicio señalada entre otros por Ortega (2010: 14) o Maeso (2010), autores como Sánchez Morón (2007: 105) celebran que, al menos, dicho artículo sobre personal directivo haya sido incluido en el EBEP, aun con semejante tratamiento *epidémico*.

La concepción de los directivos públicos en el EBEP, que requería una modificación del modelo de función pública (Jiménez, 2006: 30), deviene para muchos autores, como sucede con numerosos aspectos de esta norma, extremadamente *escasa* (Larios, 2008: 126) o incluso *excesivamente abierta o deficiente* (Jiménez, 2007; 2006: 139; Ortega, 2010: 14), al establecer el Art. 13, que además del gobierno, las Comunidades autónomas *podrán establecer* este tipo de personal<sup>150</sup>, su régimen jurídico específico y los criterios para determinar su condición, aspecto que ha valido a Ortega (2010) para identificar que se ha producido una suerte de “deslegalización” del modelo directivo precedente.

Las condiciones de empleo del personal directivo no son objeto de negociación colectiva (Art. 13.4.), lo que puede dificultar el acceso a la información sobre cómo va a ser retribuido (Arenas, 2008), pese a que como apuntan Monereo y Molina (2008: 185), no implica esa limitación que no se pueda de mutuo acuerdo decidir ciertos aspectos de su régimen.

No ha sido de esta misma opinión anterior, de plasmación normativa deficiente o extremadamente laxa, el informe previo de la CEBEP, a tenor del cual, precisamente esa laxitud que permite un desarrollo legislativo posterior produce el cariz y el efecto que el EBEP ha de buscar (CEBEP, 2005: 64-68). Serán, así, los órganos de gobierno de cada ámbito administrativo los que fijen los criterios para perfilar los puestos de

---

<sup>149</sup> Aunque, como sabemos, estamos ante un elemento propio de los sistemas de puestos o abiertos y no de los sistemas de carrera (Cardona, 2006: 8) cuyos rasgos predominan en el modelo español.

<sup>150</sup> En la misma línea, el EBEP literalmente establece que serán funciones directivas profesionales las establecidas como tales en las normas específicas de cada Administración. Así, pues, con este esquema se puede decir que, por un lado, las Comunidades autónomas no tienen obligación de crear nuevas fórmulas para el personal directivo, y, por otro, en caso de decidir crearlo tienen un amplio margen de maniobra para diseñar sus perfiles.

perfil directivo, cumpliéndose la línea argumental seguida por el grupo socialista en su enmienda en el senado, en la que aclaró que no habría lugar a mayor acotación normativa al estar ante una potestad de autoorganización y de dirección de cada Administración Pública.

Reaparece, pues, el debate sobre el grado de laxitud del EBEP, en este caso en lo que atañe al personal directivo, ante una cuestión con doble cara: por un lado, el debate se liquida en el terreno jurídico del reparto competencial entre ámbitos territoriales; por otro, asistimos a una polémica de mayor calado sobre la concepción de la relación entre la potestad normativa-coactiva del Estado y el resto de ámbitos legislativos territoriales.

Respecto a la primera vertiente del debate, cabe preguntarse si la normativa estatal tiene cobertura suficiente para regular una función directiva autonómica o local; pregunta a la que ha respondido Jiménez Asensio (2006: 154), quien sostiene que esta normativa habrá de ser de una *densidad mínima*, pues el Art. 149.1 de la CE no da apoyatura suficiente para regular centralizadamente una función directiva, dado el peso que tiene el principio de autoorganización del ámbito autonómico y local. La segunda vertiente, responde, evidentemente, a un debate político e ideológico que excede completamente los objetivos de este trabajo.

En resumen, a nuestro juicio, el EBEP no ha enriquecido el modelo (Sánchez, 2007: 104), sino que ha abierto aún más el debate sobre la figura del directivo público, pues ha renunciado casi por completo a regular el marco normativo de la función directiva (Ortega, 2010), que sigue muy permeable a la politización, y a elaborar un auténtico Estatuto del Directivo Público, ya existente en otras legislaciones extranjeras (*senior*<sup>151</sup> *civil service*, *haute fonction publique*, *dirigenza*, etc.) (CEBEP 2005: 65). Esta tibieza ha sido, no obstante, la esperada por muchas Comunidades autónomas que prefieren regular específicamente dicha figura (Catalá, 2005: 225), si bien este desarrollo autonómico sigue siendo prácticamente inexistente (Ortega, 2010).

Se cumple así, en el EBEP, lo que preceptuaba el informe de la CEBEP, en el que puede leerse precisamente que las características y las condiciones de la función directiva no son ni pueden ser homogéneas en el conjunto de las Administraciones Públicas (Larios, 2008: 126), por los distintos ritmos y estado de maduración a que responde la evolución institucional de cada Administración (CEBEP, 2005: 67). No obstante, parece objetivamente clamoroso (Sánchez, 2007: 106-107) que no haya referencia alguna al ámbito local, lo que provoca en dicha Administración aún mayor

---

<sup>151</sup> Al modelo *senior executive service* dedican un apartado específico Villoria y Del Pino (2000). También es muy ilustrativa de la función directiva en perspectiva comparada, la lectura de Longo (2003).



confusión; si bien a este respecto y como señala Sánchez Morón, al derogar normativa precedente, en concreto la destinada a acotar al personal eventual en el ámbito local, parece no dejar lugar al desempeño de puestos directivos a personal externo que no sea funcionario o laboral.

Igual remisión una hipotética normativa de desarrollo se produce en cuanto a las funciones propiamente directivas que el EBEP en su Art. 13.1 no acota, como no había conseguido tampoco la normativa anterior (Monereo y Molina, 2008: 189). No se opta por facilitar la creación de un cuerpo directivo para desarrollar las funciones directivas, sino que se apoya la creación de un sistema de puestos concretos, elaborando, parece sugerir, un catálogo o instrumento similar en el que se determinen qué puestos necesitan para su desempeño la posesión de competencias directivas (Sánchez, 2007: 108-109). Se cumple así lo apuntado por Cardona (2006: 8), que recuerda el hecho de que estamos ante un elemento proveniente de los sistemas de puestos y no de los sistemas de carrera. Además, hay que tener presente que pese a la remisión a legislación posterior, hay normativa precedente que sigue vigente, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, y que ha incidido en el modo en que se determinan esas funciones directivas, con lo que dicha remisión a futuro ha de ser encajada normativamente en los preceptos al respecto no derogados.

Respecto a la designación de los directivos, que pueden ser funcionarios o laborales, poniendo en conexión lo dispuesto en el artículo 13.2. del EBEP con las intenciones del Informe de la CEBEP interpretadas por Sánchez Morón (2007: 108–109), parece que se han tratado de introducir criterios de profesionalidad y mérito, aun cuando ello haya de ser compatible con un cierto nivel de confianza política. Se intentaría atemperar así, aparentemente, la designación estrictamente política, tan frecuente en nuestras administraciones que ha dado lugar a la denominación señalada por Sánchez Morón de *directivo de partido* (2007: 109) y ello se ha hecho mediante la introducción del concepto de idoneidad. Este precepto se presenta en todo caso –y diríamos que una vez más– excesivamente “filosófico”, por lo que difícilmente podrá incidir sobre una politización de la función directiva tan solidamente arraigada (Rodríguez-Arana, 2001: 7)<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Llama la atención en dicho artículo, que se preceptúe solidamente la idoneidad de conceptos como la concurrencia, que entendida propiamente como se hace en los procesos selectivos ordinarios para el sector público, podría ralentizar en demasía los nombramientos para puestos clave -imaginemos el efecto llamada de procesos selectivos masivos para directivos-, cuando estos mismos principios no están tan nítidamente presentes en los nombramientos de personal por libre designación en puestos de menor nivel jerárquico y de responsabilidad (Sánchez, 2007: 109). El EBEP se aleja de la aplicación de criterios de profesionalidad estricta, no necesariamente funcional, que recomendaba el informe de expertos (Larios, 2008:131), incorporando en buena medida la lógica de los principios generales de acceso a la función pública establecidos en el Art. 55 del EBEP.



Por último, cabe hacer mención a la parte que el Art. 13.3 dedica a los criterios de evaluación de la función directiva (eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados).

Una vez más, sin establecer mayor detalle respecto al cómo o al cuándo, se puede inferir, como advierte Sánchez Morón, que si se preceptúa evaluación ha de significar que existe cierto margen de maniobra y de competencia para la realización de la función directiva, sin ser esta función una mera ejecución de la instrucción directa del político.

Partiendo de la falta de una “institucionalización” de la función pública señalada entre otros por Longo (2003), Jiménez (2006) u Ortega (2010), el debate actual, deudor del intento de implantar una cultura orientada al logro de resultados (Barzelay, 1992; Cardona, 2006: 8), se centra fundamentalmente en cuál debe ser el perfil y la vinculación del directivo público, así como en la necesidad de que estos cuenten, dadas sus especificidades, con un estatuto y régimen jurídico propio (Sánchez, 2001: 93; Catalá, 2005: 213; CEBEP, 2005: 51; Jiménez 2006). Este estatuto jurídico propio implicaría la definitiva “institucionalización” del directivo público profesional, necesaria de todo punto (CEBEP, 2005: 64-66; Cortés 2001: 48), y, consecuentemente su tratamiento como una clase de personal diferenciada<sup>153</sup>.

No obstante, hay autores que reconocen expresamente que si bien es necesario dicho estatuto propio este ha de ser escasamente unitario considerando que las condiciones de los directivos en las distintas Administraciones no son ni pueden ser estrictamente homogéneas (Longo, 2003; Larios, 2008: 126).

En este sentido constituye una de las corrientes predominantes, a la que nos adherimos, la de que el personal directivo esté compuesto por personas designadas por su validez profesional, de cierto grado de confianza o afinidad estratégica, para conseguir que se ejecuten las políticas, pero –y esto es el gran reto– que su cese no pueda deberse a desavenencias o cambios de índole política o personal de todo punto discrecionales (Jiménez, 2006: 35), sino al hecho constatable de que no se estén cumpliendo los objetivos, es decir a *razones de incompetencia* (Villoria, 2001a: 16).

---

<sup>153</sup> Esta propuesta de estatuto directivo se avanzó ya en el Proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999, que como sabemos, nunca se llegó a aprobar.

### *Delimitaciones estructurales previas*

Una primera prescripción al abordar el diseño de la función directiva pública y profesional viene dada por la necesidad de delimitar el espacio propio de los directivos públicos respecto de la esfera política y a la clase directiva-funcionarial, enmendando así la confusión que viene proliferando en las Administraciones Públicas contemporáneas (Ramió, 2008; 2010; Ortega, 2010). En este sentido cabe acotar el espacio para que los directivos puedan ejercer su función, y ello ha de realizarse entendiendo, como hace Ortega (2010: 13) que estamos tratando más con elementos organizativos que con elementos propios del empleo público y que además dichas figuras precisan inherentemente un cierto margen de autonomía para su gestión y para planificar estratégicamente (Ministère, 2005).

Como señala Longo (2003), de nada valdrá la dirección sin capacidad para tomar decisiones; no hay dirección o gerencia cuando no existe este margen sino la ejecución de instrucciones dimanantes de otros. Ello no quiere decir que la política no siga presente, pues esta marcará la orientación estratégica y, en cierta medida, la asignación de recursos, pero ha de evitar interferir en el desarrollo propio de la función directiva. Los directivos se habrán de encargar de transformar los objetivos políticos – como los incluidos en el programa electoral– en proyectos concretos, así como de gestionar los mismos hasta su finalización. En cierta medida son así los directivos, desde su espacio de actuación propio, el nexo de unión entre el ámbito político y el administrativo (Catalá, 2005).

Este margen de actuación implica además que las “tecnoestructuras” o unidades que se dedican longitudinalmente al control de recursos en la organización –como serían las Secretarías generales o Secretarías generales técnicas, según denominación generalizada en el Estado o en las Comunidades autónomas–, han de ceder también espacios a la dirección profesional, pues tampoco parece que se pueda dar una dirección propiamente dicha si esta no puede controlar en cierta medida los recursos financieros o humanos de los que dispone. Esta cesión de espacio se combinará con un fuerte seguimiento de la responsabilización por la gestión directiva y por la consecución de resultados (Barzelay, 1992), como veremos a continuación, así como con la utilización de los instrumentos de fiscalización e intervención de la contabilidad pública habitualmente manejados<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Junto al control de los resultados de gestión y la fiscalización de la misma, se abre paso en la doctrina la idea del control de los valores y la actitud ejemplar que ha de reunir un directivo público. Esta idea se corresponde con el concepto de “responsabilidad social corporativa” que se ha extendido con fuerza en el sector privado.

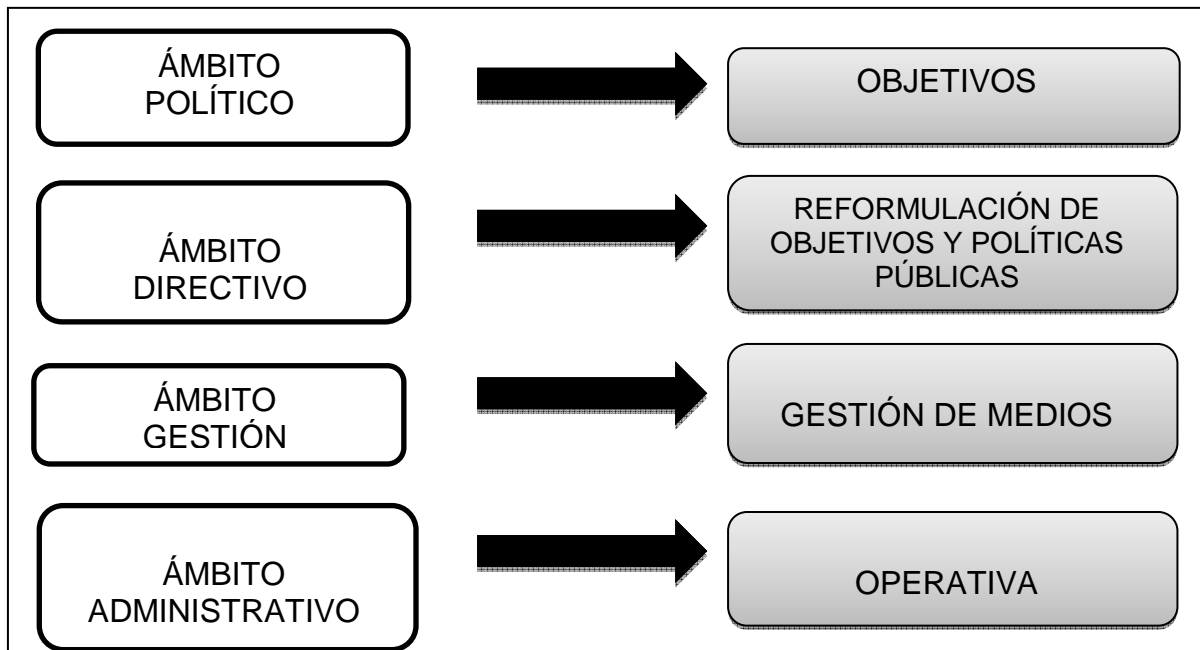


Gráfico nº7. Ámbitos públicos y funciones esenciales. Elaboración Propia.

#### *Planificación de la función directiva. Perfil propuesto.*

Como primer paso, establecida la voluntad decidida de incorporar una dirección pública profesional, debemos planificar las necesidades actuales y futuras de puestos directivos. Para esta tarea será necesario por un lado definir qué puestos requieren el desarrollo de funciones directivas, así como definir claramente el compendio de capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes, que incluiremos en el perfil de competencias directivas de los puestos a ocupar, y mantener actualizados dichos perfiles (Jiménez, 2006: 49).

Dicha tarea de definición y delimitación de los puestos directivos ha de desarrollarse con una fuerte *vis técnica*, pues de otro modo, si prevalecen los criterios políticos, podría darse una cierta tendencia a la proliferación injustificada de puestos directivos, que en buena medida podrían percibirse para los políticos como zonas de influencia o de poder en las que situar a personas afines cuando lo puedan necesitar. Debería contarse finalmente, y casi a modo de resumen de lo anterior, con una especie de catálogo de puestos directivos o instrumento análogo que permitiera de

forma ágil y precisa observar la estructura y el perfil directivo de una Administración Pública.

Como novedad importante en las tendencias actuales, debemos recordar que cada vez más se impone la preocupación por los valores rectores que ha de compartir esta clase dirigente (Longo, 2003), entre los que desde luego ocupará un lugar predominante, aunque no exclusivo, la preocupación por la racionalidad y la eficiencia. Precisamente esta orientación justifica que la Dirección se mueva con autonomía sin interferencias constantes de la política, intentando maximizar el esfuerzo público.

Parece necesario ahora indagar cuáles son las características básicas del perfil profesional de un moderno directivo público<sup>155</sup>, como el que aquí se propone, dado que incluso algunos autores, trasladan el cambio en la concepción del funcionamiento de la Administración y de la búsqueda de la calidad en la gestión, al propio perfil y nuevo estilo de los directivos públicos como condición necesaria para el cambio.

Esta tarea de señalamiento de las principales características del perfil directivo viene precedida de la clásica y muy extendida estructuración de las esferas de gestión en que se mueve la dirección pública (Moore, 1995):

- 1.– Gestión estratégica, teniendo claros los objetivos, misión y recursos de la organización (Pollit y Bouckaert, 2000; Villoria, 2001a).
- 2.– Gestión del entorno político (Longo, 2003), en cuanto al trato con el entorno político y participativo (agentes sociales, grupos de interés, asociacionismo).
- 3.– Gestión operativa orientada a distribuir los recursos humanos y materiales en función de las estrategias y objetivos establecidos.

Teniendo presentes estas categorías de gestión como claves para el entendimiento de la labor del directivo público, con la precaución apuntada por Longo (2003) de no minusvalorar las dos primeras –estratégica y política–, cabe empezar por recordar que el perfil del directivo público clásico venía mostrando como principales capacidades las de la preocupación por la legalidad, la acumulación de conocimientos técnicos del área correspondiente a su cuerpo (Villoria 2000: 285) y el seguimiento de una política en la que no participaba sino que obedecía.

Por el contrario el nuevo directivo ha de estar adaptado a un entorno complejo (Longo, 2003; 2008: 15-21) y de certidumbre escasa, dado el número de actores presentes (Jiménez, 2006: 22), la ambigüedad de sus roles o la distancia entre los circuitos de poder formal e informal. Constatamos así, que el directivo público se

---

<sup>155</sup> Tarea que el EBEP no abordó, a pesar de ser prescrita en el Informe CEBEP (2005)

mueve en el nuevo contexto de la gobernanza, que implica poseer aptitudes para trabajar en ámbitos participativos lo que añade, sin duda, un plus de complejidad a su tarea (Longo, 2008: 16) y una importante capacidad de adaptación (Parrado, 2001).

El estudio delphi realizado en la AGE sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración parece alcanzar conclusiones semejantes, ya que en uno de sus ejercicios sobre el perfil que los directivos públicos sugieren que debe tener su rol, un 87% del personal entrevistado indicó como principal factor la capacidad de organización y comunicación (MAP, 1991: 66; Matas, 1996: 272), la capacidad para dirigir equipos (80%) y la iniciativa y la automotivación (78%); a lo que habría que unir la profesionalidad señalada como característica clave en el similar estudio realizado por Matas en la Administración Catalana (1996: 270).

Sintetizando las competencias del directivo público, utilizamos a modo de compilación las notas caracterizadoras con ocasión de los trabajos preparatorios de la CEBEP (2005), el citado estudio DELPHI y la obra de diversos autores con el fin de exponer los rasgos, aptitudes y actitudes más relevantes del rol directivo:

- La orientación al “riesgo razonable”, la acción y los resultados (Appleby, 1949; Losada, 1995) junto a una actitud prospectiva o de anticipación (Mayor, 2007)
- El conocimiento de la organización<sup>156</sup> así como el conocimiento técnico de las políticas públicas emprendidas, su contexto y las reglas dominantes (Parrado, 2001)
- El espíritu innovador.
- El ejercicio del *liderazgo ético* con gran presencia de valores (Villoria, 2001a; Oltra, 2008: 149).
- La automotivación y cierta visión *optimista* (Marina, 2008; Duró, 2008).
- El pensamiento analítico aplicado a la capacidad de toma de decisiones y la capacidad de planificación estratégica (Katz, 1955: 33-42; Ministère, 2005: 8).
- La capacidad para seleccionar y trabajar con equipos idóneos (Villoria y Del Pino, 1997; Moraleda, 2007), establecer buenas relaciones interpersonales comunicando persuasivamente con empatía (Etzioni, 1993: 396; Parrado, 2001: 133) y, en definitiva, motivar (Selznick, 1949; Mendoza, 1990: 287; Marina, 2008; Ramió, 2010).
- La capacidad de intermediar, negociando, los *inevitables conflictos periódicos existentes* (Selznick, 1949; Lawrence y Lorsch, 1993); así como la confianza, la madurez emocional o la tolerancia al stress (Yukl, 1994; Nye, 2011)<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Los conocimientos han de ser considerados en todo caso como un factor más a tener en cuenta en un directivo público y no el valor prevalente como tradicionalmente ha sido tratado.

### *Selección profesional*

Tres suelen ser los modelos posibles para abordar la selección del personal directivo, señalados excelentemente por Jiménez Asensio (2006):

–MODELO CERRADO: en el que la función directiva pública se nutre en exclusiva de personal funcionario, modelo más habitual desde la LOFAGE (Sánchez Morón, 2001: 93), e idóneo para democracias consolidadas según Villoria (2001a: 15). No obstante su cierta idoneidad, este modelo esconde peligros inherentes a la utilización de la información por las burocracias (Lowi, 1969), excesos burocráticos como el abuso del poder reglamentario, la ocultación de alternativas para la toma de decisiones o la falta de participación de la ciudadanía (Villoria, 2001a: 15).

–MODELO POLITIZADO: con designación exclusivamente política sin requisito alguno a cumplir por los candidatos (personal eventual). Este modelo, instaurado plenamente en la etapa predemocrática española, puede generar problemas relativos al abuso de las mayorías, el desprecio a los derechos de las minorías y la tendencia al abuso de poder (Villoria, 2001a: 15).

–MODELO GERENCIAL: en que se da una selección por criterios estrictamente de profesionalidad, comprobando la presencia de elementos objetivos de idoneidad, y cumpliendo con determinados requisitos inherentes a la función pública a desarrollar, tales como la publicidad, el mérito o la capacidad. En este modelo el cese del directivo estará vinculado estrictamente al grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

---

<sup>157</sup> Estas características funcionan para demostrar la eficacia directiva, sea cual sea el estrato considerado.



Si se busca profesionalizar la función directiva, esta ha de regirse por criterios profesionales y de experiencia (como los utilizados incluso en el proyecto de estatuto directivo de 1999), utilizando el modelo gerencial propuesto, buscando candidatos idóneos, mediante una selección específica para directivos (Villoria, 2000) que cumplan con las competencias previamente definidas para el puesto. Se reducirían así las enormes posibilidades abiertas tradicionalmente a la selección por “libre designación”, modelo que se demuestra, una y otra vez, predominantemente politizado (Villoria, 2000: 285; Jiménez, 2006: 33), con independencia de que se puedan tener en cuenta la pertenencia a la función pública como un mérito de gran importancia para el desempeño de funciones directivas, por el conocimiento del entorno que presupone.

La justificación a esta designación profesional, que ataca Ramió en el caso de las grandes Administraciones entendiendo que entre sus empleados existe suficiente masa crítica para ocupar los puestos directivos (Ramió, 2008: 13), y que abarca el ámbito privado, puede venir dada en cierta medida por el argumento de Palomar (2006) que ve en el hecho de que dichas funciones no estén asignadas a ningún cuerpo funcional una baza para avalar la ampliación de la extracción directiva al ámbito privado. Pero también es necesario advertir, a poco que revisemos los programas de temarios de acceso a los cuerpos superiores de cualquier Administración, que, como indica Villoria (2000) u Ortega (2010), los conocimientos obtenidos y demostrados en el proceso de selección para el ingreso en la función pública, no garantizan en absoluto que se reúnan competencias directivas. Junto a lo anterior, y como reconoce el propio Informe CEBEP (2005), aunque existía una tibia selección con criterios de profesionalidad a tenor de la LOFAGE, esta se hacía sin elementos objetivos de comprobación.

No obstante, si bien se defiende que la extracción de la clase directiva debería contener criterios profesionales, entre estos debe pesar de forma importante el pertenecer a la Administración pública, pues se aporta un conocimiento del entorno que ha de ser puesto en valor. Catalá lo define como “sistema mixto” (2005: 219) en el que los mejores son elegidos para el desempeño de los puestos directivos en función de su perfil de competencias, la experiencia acreditada y su calidad profesional. Modelo en el que, sin duda, la singularidad de la gestión pública y sus especiales requerimientos de capacidades, conocimientos y experiencia orientará la selección a favor de los profesionales de la propia organización, sin menoscabo de que la búsqueda de los más capacitados no puede permitir la exclusión *ab initio* de buenos candidatos por el hecho de no pertenecer a la función pública.

En todo caso, este no ha de ser un criterio eliminatorio o requisito imprescindible, sino un criterio a ponderar con suficiente peso en la selección dado que, como señala el MAP (1992: 19), el conocimiento del contexto es necesario en el perfil directivo<sup>158</sup>.

Lo que no parece idóneo a nuestro entender, siguiendo a Sánchez Morón (2001: 94) u Ortega (2010), es que la función directiva sea planteada como el último peldaño de la carrera administrativa –como pasa por ejemplo en Francia–, y ello por mucho que pueda molestar a la doctrina administrativista (Monereo y Molina, 2008: 194), pues un directivo aporta un plus de competencias que no tienen por qué poseer necesariamente los funcionarios, aun cuando hayan demostrado ser excelentes profesionales en su desempeño del servicio público<sup>159</sup>.

Situamos así claramente al personal directivo en un espacio intermedio, entre el personal eventual o político, por un lado, y el personal funcionario, por el otro (Monereo y Molina, 2008: 185; Ortega, 2010). Para ilustrar esta cuestión, y utilizando las categorías utilizadas por Jiménez Asensio (1996) así como los matices apuntados por Parrado (2000), incorporamos la siguiente tabla para mostrar tanto los niveles o espacios a los que nos referimos propiamente, como la forma de designación de los directivos para cada área:

---

<sup>158</sup> No se juzga preciso aun así, llegar al extremo del artículo 23 de la Ley 28/2006 de agencias estatales, que preceptúa para sus procesos de selección de directivos el criterio de que la selección se realice con el carácter de *preferentemente funcionarios* o el establecimiento de porcentajes a repartir entre directivos de extracción pública y directivos políticamente designados, como se aborda en el *senior executive service* (Villoria, 2000: 287). La debida ponderación del conocimiento interno de la función pública, a desarrollar en todo caso normativamente o por criterios objetivos de los órganos de selección, sería suficiente para el propósito último de no desperdiciar dichas capacidades.

<sup>159</sup> No obstante, según advierte la OCDE (2004), una apertura generalizada de los puestos al personal externo puede tener un efecto desmotivador entre los funcionarios de carrera (Parrado, 2001a: 159) y el riesgo de fomentar el clientelismo o el antiguo sistema de patronazgo (Ramíó, 2008: 14). Cabe destacar respecto a la selección la opción apuntada por Ramíó (2008: 19) en el sentido de que se constituyan bolsas de reclutamiento de directivos a modo de listas en las que se incluyan personas que hayan recibido la acreditación profesional para el desarrollo de funciones directivas públicas.

<b>TIPO DE DIRECCIÓN</b>	<b>EJEMPLO DE TIPO DE PUESTO QUE EJERCITA ESA DIRECCIÓN (según Administración)</b>			<b>TIPO DE SELECCIÓN PROPUESTA</b>
Dirección Política	– Presidente, Ministros y secretarios de Estado de la AGE	– Presidente y consejeros de CCAA	– Alcalde y Concejales de la Junta de Gobierno Local	- Selección Política - Extracción pública/privada
Dirección Pública Profesional	– Subsecretarios generales	– Directores Generales – Directores de organismos, agencias y empresas públicas	– Gerentes – Vicegerentes – Coordinadores – Directores generales	- Selección Profesional/Política - Extracción pública/privada
Dirección Operativa o de Gestión	– Jefes de Servicio	– Subdirectores Generales – Jefes de Servicio	– Jefes de Servicio	- Selección Profesional - Extracción pública por concurso

Tabla nº4. *Tipos de puestos directivos y ámbitos de selección/extracción.* Fuente: Elaboración propia y adaptación de Jiménez (1996) y Ramió (2008).

Como han señalado Sánchez Morón (2007: 110) y Ramió (2008: 18), estos criterios de profesionalidad han de ser combinados con un cierto criterio de confianza o afinidad, como defiende el Informe CEBEP (2005: 66), que podría englobarse en el concepto de “idoneidad” (Monereo y Molina, 2008: 192). Esta “afinidad de objetivos” sería evaluada como un ítem más del proceso, y se referiría a la participación de las estrategias y filosofías de organización establecidas. Se intenta con ello no perder de vista el hecho de que de lo que se trata es de poner en marcha políticas públicas democráticamente legitimadas evitando el error de sustituir el tradicional y combatido

peso de los cuerpos burocráticos (Barzelay, 1992), por el *peso de los cuerpos directivos* (Hood, 1991: 9)<sup>160</sup>.

Una última reflexión sobre la selección de directivos nos debería llevar a la necesidad, ya apuntada, de que el sistema genere confianza y para ello es requisito imprescindible que la aplicación del mismo se lleve a cabo por expertos en la selección de perfiles directivos (Jiménez, 2006; Catalá, 2005). De nada valdrá la mejor definición de perfiles directivos, contar con candidatos adecuados y aplicar técnicas de selección que garanticen el “producto deseado” si quienes ejercen la función de selección no son verdaderos expertos en la materia.

Esta es, como se sabe, una de las carencias habituales de los procesos selectivos de las Administraciones –componer los órganos selectivos con excelentes funcionarios ajenos al conocimiento de las técnicas de selección–. Cualquier aspecto psicosocial de un candidato es objetivable en un sistema de selección, por tanto las técnicas existen y solo resta que quienes las apliquen sean conocedores de sus procedimientos y posibles problemas. Como recuerda Jiménez (2006: 161) es en los puestos directivos donde la capacitación de quien selecciona tiene un valor estratégico y, por lo tanto, contar con personas expertas dedicadas a estas funciones es una necesidad que ninguna organización que anualmente selecciona decenas de directivos se debería permitir poner en manos de amateurs.

Un debate final en este punto es el relativo a si es o no necesario limitar el número de años de ejercicio de un directivo público en cualquiera de los niveles que se traten. En este sentido, nos inclinamos por entender que sí es necesaria esta limitación, ya que superar determinados límites de tiempo propicia el afloramiento de problemas de enquistamiento, acomodación sedentaria, pérdida de creatividad y dinamismo, o la consolidación de redes clientelares, tal y como ha señalado Ramió (2008: 20). El problema en este punto es establecer el número máximo de años –de hecho el índice de rotación acostumbra a ser superior en el ámbito público que en el privado (Allison, 1982)–, dato que Ramió aconseja situar en doce, intervalo que permite planificar estratégicamente y con un alto grado de continuidad (Ministère, 2005).

---

<sup>160</sup> A este respecto cabe señalar precisamente que con la crisis son muchas las voces que abogan por la puesta en valor de los técnicos, de los especialistas, frente a criterios partidistas subjetivos que se han mostrado desastrosos en muchos casos. Esta tendencia, entendible en este momento, no puede ser compartida por nosotros, pues en su extremo razonamiento daría alas a discursos del “gobierno de los tecnócratas” o, en palabras de Villoria (2000: 284), a un *sistema mandarinato ciertamente antidemocrático*, razón por la cual hemos de señalar la especial serenidad con que han de ser analizados los cambios en la función directiva pública.

### *Formación directiva*

A los directivos y predirectivos públicos se les ha otorgado en muchos países un tratamiento específico (Villoria, 2000), con un sistema de formación “ad hoc”, entendiendo que es este un aspecto clave (Longo, 2003) de la gestión de recursos humanos (Villoria, 2000). Es a los directivos públicos a quienes se les va a exigir el despliegue de complicadas competencias, habilidades y actitudes, tales como, entre otras, la de iniciativa, la de motivar a sus subordinados o la de negociación e interlocución, y todo ello justifica sobradamente dicha formación específica.

Esta formación ha de acompañar de forma continua el desarrollo de la función directiva, y, para ello es crucial empezar utilizando un buen diagnóstico de sus necesidades formativas previas y de las competencias requeridas para el buen desarrollo de la función directiva.

La formación directiva ha de ser ambiciosa y coherente con la mayor tecnificación exigida al directivo en un entorno de gobernanza, superando el déficit en entrenamiento de competencias directivas motivado por el tradicional exceso de formación jurídicista y administrativista (Ramíó, 2008: 4). En esta línea (Araujo y Varela, 2011), el sistema formativo ha de ser generoso en aspectos de “socialización” en valores y normas (Pfeiffer, 1993), así como en la gestión de personas o en la capacidad de comunicación con el exterior (Tamayo, 1997: 287). Estos aspectos se combinarán con elementos más tradicionales como el conocimiento técnico del área en que trabajan, la actualización normativa o el aprendizaje de herramientas técnicas, lenguajes o procesos de áreas específicas que les corresponda dirigir.

Otra prescripción muy extendida respecto de la formación directiva es la de exigir que los directivos tengan una cierta obligatoriedad de rotación por las distintas partes de la organización (Cardona, 2006: 8; Ramíó 2008), así como entre distintos niveles de gobierno (estatal, autonómico, local) (Jiménez, 2006: 161). Se pretende con ello enriquecer la función compartiendo experiencias muy distintas, y, a la vez evitar los “compartimentos estancos” de filosofías directivas impermeables a experiencias foráneas.

### *Subsistema retributivo de los directivos*

Para empezar este apartado cabe dejar por sentado que partimos de niveles retributivos entre los directivos públicos muy alejados del sector privado (Parrado, 2001a: 158; CEBEP, 2005: 65-66), con el consiguiente riesgo de “descapitalización profesional”. Como afirma Catalá (2005: 222), con cualquier sector empresarial con el que establezcamos la comparación los salarios de los directivos públicos se sitúan no menos de un 30% por debajo de lo que es habitual en la política salarial de las empresas españolas.

Sin embargo, también se ha de señalar que la disposición al servicio público, el cierto “voluntarismo” que implica trabajar para la colectividad, así como otras satisfacciones como participar de la evolución de la sociedad o de la toma de decisiones a un nivel muy importante no exigen, a nuestro juicio, competir retributivamente con el sector privado, rivalidad, por otra parte, contraria al modelo cultural español sobre la ética pública.

Respecto a la caracterización principal del subsistema retributivo de los directivos, parece lógico (Sánchez Morón, 2007: 111) que al disponerse el modelo directivo al cumplimiento de objetivos, la retribución haya de ser variable (Monereo y Molina, 2008: 194; Jiménez, 2006: 49; CEBEP, 2005: 68; Ramió 2008). De hecho, el propio informe de la CEBEP (2005) recalcó este extremo así como la idoneidad de incluirlo en el articulado, algo que finalmente no ha sucedido. Debemos tener en cuenta en todo caso que en nuestro país la responsabilidad individual se encuentra muy difuminada y que el sistema de empleo público actual ha carecido tradicionalmente de un sistema de valoración del trabajo realizado, o de la compensación cuantitativa o cualitativa del mismo (Palomar, 2006), valoración más fácil cuando está asociada a los puestos directivos (Cardona, 2006: 7). Longo (2003) va un grado más allá sugiriendo que se utilice un régimen de incentivos como premio pero también como castigo por la mala gestión.

### *La evaluación y sus efectos*

La evaluación y el cese del directivo, aspecto crucial en un modelo profesionalizado en lógica similar a la del ámbito privado (Larios, 2008: 132) han de venir dados en referencia al cumplimiento de objetivos, previo acuerdo o contractualización de los objetivos de gestión (Jiménez, 2006: 49), pero, en todo caso, por propia naturaleza del cargo, estamos ante contratos temporales sujetos a una “inamovilidad transitoria” o “relativa” como la denomina Villoria (2000: 285).



El cese, como sucede en muchos países de nuestro entorno, no ha de ser expuesto a la discrecionalidad política (Sánchez Morón, 2007: 110), ya que incurriríamos en la politización del desarrollo de las funciones directivas. No obstante ha de responderse con todo el peso posible, pues estamos ante una lógica esencial, por la eficacia en la gestión realizada, sobre todo como consecuencia del margen de autonomía que el sistema ha proporcionado previamente para que la dirección pueda realizar su función.

Conviene también articular instrumentos para prevenirse frente a efectos inesperados que puedan quedar fuera del hipotético “contrato de gestión” con el directivo. El sistema ha de protegerse por ejemplo frente a conductas indecorosas de los directivos, frente a la trasgresión de valores públicos, frente al abuso que los directivos puedan hacer de los reglamentos o frente al hecho de que estos obstaculicen desde el propio sistema, la efectiva implementación de las políticas públicas legitimadas democráticamente (Villoria, 2000: 286)<sup>161</sup>. Como señala Villoria, el modelo profesional corre el riesgo de buscar denodadamente la mejor solución técnica, sin tener en cuenta los distintos grupos y criterios de intereses en juego, tan importantes –diríamos nosotros– en el entorno actual de gobernanza.

Junto a lo anterior y si bien el cese del directivo no ha de ser automático vinculado al político que lo nombra o lo designa, entendemos que un cambio de gobierno o del superior jerárquico del directivo podrían dar lugar al cese del mismo en caso de no contar con la confianza del nuevo gobierno o del nuevo superior jerárquico, coincidiendo en este punto con lo señalado por Ramió (2008: 18).

### *Cuestiones de implementación*

Respecto de la implementación última de un modelo directivo profesional como el aquí defendido, conviene señalar que será necesario realizar un importante trabajo cultural (Longo, 2003; Catalá, 2005: 217), dadas las resistencias del modelo actual (Jiménez, 2006: 159) y el hecho de que la propia función directiva representa casi una “contracultura” respecto de la tradición burocrática (Longo, 2003) asentada en el seguimiento de la norma, el precedente o el procedimiento (Pfeiffer, 1993).

---

<sup>161</sup> Estaríamos en este último supuesto ante una especie de “abuso de confianza en el cargo” que supone además la transgresión del criterio de confianza o afinidad, que, como se ha visto, es uno de los criterios en el proceso de selección de personal directivo junto a otros de carácter profesional.

También precisaremos, como en todo cambio organizativo en el entorno público, de un apoyo político decidido y liderazgo claro (Longo, 2003; Jiménez, 2006: 160) pues el del espacio entre la política y la Administración constituye un terreno especialmente complicado (CEBEP, 2005: 64), en el que, además, el área política normalmente se verá obligada a ceder puestos para su profesionalización (Sánchez, 2001: 93). Retocar la posición y condiciones de los directivos públicos roza expresamente con los equilibrios que existen entre política y Administración, con los status adquiridos, y, en consecuencia, con áreas tan sensibles que los responsables de la implementación pueden acabar por renunciar a todo intento de cambio (Jiménez, 2006: 31-32).

Una última observación atañe a la necesidad de eliminar prejuicios ideológicos sobre la función directiva.

Función directiva no significa discrecionalidad ilimitada, y aún menos el carácter obsesivo racionalista con que la función directiva se ha desarrollado al hilo de la Nueva Gestión Pública. Defendemos que es posible elaborar una función directiva profesional y autónoma que albergue, además de sus valores propios de eficacia, eficiencia o productividad, valores del servicio público tradicional que dan origen al concepto mismo de Administración Pública. La institucionalización de la función directiva pública profesional no significa arremeter contra valores de seguridad jurídica, sumisión a la ley, equidad, o respeto a los derechos laborales. La dirección pública propuesta pretende mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de las unidades productivas de valor público, sin alterar necesariamente todo el compendio de valores de lo público consolidados en el modelo administrativo–público subyacente, que han permitido –no debe olvidarse–, el desarrollo de las democracias en la mayor parte de los países desarrollados. Sí es necesario, no obstante, que esos valores tradicionales permitan la convivencia de estas nuevas formas de gestión más actualizadas con un entorno globalizado y multinivel como en el que nos movemos.

En todo caso se trata del momento propicio para la profesionalización de la función directiva señalado por Villoria (2000: 286): *el de un país asentado política e institucionalmente que puede priorizar la profesionalización de sus élites administrativas y garantizar con ello una neutralidad mayor y un máximo respeto a los derechos individuales.*

### 2.2.3. Relaciones de Puestos de Trabajo

Las Relaciones de Puestos de Trabajo<sup>162</sup>, surgidas a partir de la ley 30/84 (LMRFP)<sup>163</sup>, constituyen un elemento de efectos múltiples sobre varios subsistemas y herramienta esencial (Mauri, 2003) para la planificación (Rodríguez, 1995: 251) y ordenación de los recursos humanos de la Administración (Ferreira, 2002: 112), la resumida descripción de puestos (Villoria y Del Pino, 1997: 182) o el idóneo reparto de las cargas de trabajo (racionalización)<sup>164</sup>

Empezando por acotar los términos, una revisión en profundidad de la bibliografía al respecto no deja muy clara la distinción entre RPT y plantilla, frecuentemente abordada como sinonímica y que algunos autores ni siquiera ven relevante (Cuesta, 2002). A esta confusión contribuye el propio origen de los instrumentos de ordenación que, en un primer momento, mezclan los conceptos de catálogo<sup>165</sup>, plantilla o plantilla orgánica, entre otros.

En todo caso, ante semejante profusión de definiciones diversas que se pueden encontrar, nos inclinamos siguiendo la sentencia del TSJ de Asturias de 20 de diciembre de 2007, por entender la plantilla como un documento “más escueto”, en el que se acota presupuestariamente el coste de los empleados (Corral, 2000) y someramente su función, respecto de una unidad o centro directivo determinado<sup>166</sup>. La RPT sería –o así debería ser normalmente– por su parte, un documento en el que se cuantifican los efectivos, pero en el que se amplían los datos cuantitativos de plantilla, aportando información relativa al perfil profesional-formativo, el nivel de responsabilidad, el grado de temporalidad o las características funcionales de los puestos, entre otros aspectos. Finalmente, respecto de este extremo, nos quedaría apuntar la necesidad de que exista un tercer tipo de documento que refleje, por así decirlo, la RPT “idónea” para funcionar en niveles óptimos de calidad del servicio público, frente a los documentos más fieles a la realidad que serían la plantilla y la RPT.

---

<sup>162</sup>Para el análisis de RPT's se examinaron las de todas las *consellerías* y organismos autónomos gallegos, así como las de las universidades de Murcia, Salamanca y también los gobiernos autonómicos de Canarias; la instrucción al efecto de la Administración General del Estado; Ayuntamientos de Pontevedra, Monforte de Lemos, Cangas, Diputación de Pontevedra; o la de la Agencia Tributaria.

<sup>163</sup> La primera RPT del Estado bajo esta normativa data del año 1986.

<sup>164</sup> La importancia de este instrumento fue puesta de manifiesto por la STS del 30 de septiembre de 1996: *la función atribuida a las RPT's mediante las cuales se racionaliza y ordena la Función Pública hace de ellas un instrumento esencial de la política general de personal, incluyendo en la misma la dimensión económica o presupuestaria.*

<sup>165</sup>Los catálogos de puestos aparecen originalmente como medio de aplicar el sistema retributivo instaurado por la Ley 30/1984, siendo citados por vez primera en el artículo 23 de la Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (Corral, 2000: 273).

<sup>166</sup>Es contrario al propio concepto de plantilla la posibilidad de incluir puestos no dotados presupuestariamente. Sin embargo una vez que hay dotación este instrumento no discriminaba entre si la plaza en cuestión estaba o no cubierta.

En todo caso debe quedar claro que la RPT no es un documento para proyectar la dotación humana idónea sino la real, fuera de algunas inexactitudes motivadas por la propia dinámica de gestión diaria –jubilaciones, excedencias, coberturas temporales–. Se debe huir así, por ejemplo, de las creaciones de plazas sin dotar presupuestariamente, incluidas en la columna de observaciones con fórmulas como *A dotar presupuestariamente en el ejercicio*. Sin embargo, a pesar de reflejar la estructura que ha de tener la administración o el servicio determinado, la jurisprudencia aclara que no debe haber muchos puestos en las RPT's que no se cubran durante largo tiempo. Como indica la sentencia nº 1288 de 7 de noviembre de 2001 del TSXG<sup>167</sup> *la RPT no es un instrumento para puestos ornamentales*.

Hecha esta primera distinción entre plantilla y RPT, cabe señalar que el sentido de disponer de RPT's debería radicar también, desde una perspectiva “micro”<sup>168</sup>, en definir contenidos, características y cometidos de cada puesto para, en función de estos datos, mejorar la calidad de las decisiones sobre diversos aspectos tales como la forma de provisión, el sistema selectivo a utilizar, los requisitos de conocimientos, habilidades o destrezas de cada puesto, así como para establecer un subsistema retributivo más equitativo que redunde en un mejor clima laboral general<sup>169</sup>. Se profundizaría, así, con la RPT en la idea de orientar la gestión de recursos humanos hacia una “gestión por competencias” (Alles, 2008) con posibles efectos retributivos (Corral, 2007: 71–72) en línea con la idea de una gestión integral y estratégica de recursos humanos.

Sin embargo el nivel de detalle que debe incorporar una RPT en la descripción de los puestos no es una cuestión sencilla, sino más bien todo lo contrario. De un lado estarían las prescripciones que abonan la tesis de las virtudes que puede tener para la mejora del clima laboral un amplio grado de detalle que permita a todos los empleados saber el porqué de cada una de las diferencias retributivas o de condiciones que afectan a los puestos; de otro lado estarían las argumentaciones relativas al hecho de que estamos antes que nada ante un elemento de autoorganización en el que lo importante es que la Administración pueda manejarse con dicho elemento, en función de lo que dicte el difuso concepto de interés general o de necesidades del servicio. Esta última línea argumental buscaría una mayor movilidad del personal, diferencias retributivas en función de las peculiaridades de cada puesto o incluso una polivalencia

---

<sup>167</sup> Se emplea el concepto de jurisprudencia también para la “jurisprudencia de suplicación”, incorporando por tanto no solo la del Tribunal Supremo sino también la de los Tribunales superiores de justicia a nivel autonómico (Martínez Girón, 2010).

<sup>168</sup> Una RPT es, entre otros conceptos, según Rubio (1994), la expresión de la microorganización.

<sup>169</sup> Sobre estudios de clima laboral en el sector público, resulta interesante la ponencia de Barriga (1999), en la que se presenta un estudio del clima en los servicios de transporte metropolitano de Barcelona.

(Longo 1999; Férez, 2006; Sanchez Morón, 2012) para emplear a los funcionarios no estrictamente en las tareas que se correspondan con su cuerpo o cualificación, sino en las tareas que el servicio público precise aun no correspondiéndose exactamente con aquellas capacidades que le habilitaron para ingresar en la Administración, sobre todo dado el nivel acelerado con que la sociedad y sus demandas van mudando en la actualidad<sup>170</sup>.

Esta polivalencia parece casar con la idea de “adaptación” como característica de cabecera que deben compartir todas las administraciones, en línea con los célebres 14 puntos de calidad de Deming extraídos de la experiencia en el ámbito privado. No obstante, esta característica puede tener efectos adversos en clave de motivación, enrarecimiento del clima laboral y menor productividad general de la organización ya que estamos en un entorno cultural bastante cuidadoso con la delimitación de funciones (Gonzalo y Esteban, 2004: 97) considerado tradicionalmente un factor de seguridad jurídica del empleado público. Para acotar los límites a dicha casuística, la STS de 19 de Junio de 2006 aclaró que la creación de nuevos puestos, así como su asignación funcional y de cometidos, no puede quedar fuera de la negociación colectiva, ámbito obligatorio en el que se han de ventilar los detalles y condicionantes que se incorporan a cada puesto de la RPT.

La cuestión en debate parece haber caído del lado de la individualización de los puestos, aunque con un nivel de detalle no muy elevado, que ha producido según refleja Palomar (2007: 463) un *encorsetamiento* de las organizaciones públicas que adolecen de elementos para la movilidad funcional. Sin embargo el hecho de que los puestos de trabajo no sean diferenciados y de no admitirse formas de intercambio funcional, tiene su contrapartida en la sensación de equidad y seguridad jurídica – frente a moviidades no deseadas que pueden experimentar los empleados públicos– que puede contribuir a un mejor clima laboral general.

Recapitulando lo anterior nos situamos, como sugieren Ayala y Espino (2007: 8-9), ante la necesidad de que las RPT’s, e incluso las políticas mismas de personal (Stewart y Ranson, 1997: 74), deban ser abordadas desde el reconocimiento de dos potencialidades fundamentales:

- La de ordenación de los recursos humanos, de manera objetivada, para dar el mejor servicio posible (potestad autoorganizatoria de la Administración) y cumplir con los derechos de los ciudadanos.

---

<sup>170</sup> En este sentido va la reforma de la función pública puesta en marcha en 2012 por el gobierno catalán, disponiendo la movilidad de 45.000 funcionarios y laborales de dicha Administración.

- La de las expectativas profesionales del personal<sup>171</sup>, sus derechos y la vinculación con aspectos motivacionales –como el subsistema retributivo, la carrera profesional, los contenidos a desarrollar en el puesto o la forma de provisión–.

Establecidas las líneas básicas del concepto normativo de RPT, se pueden señalar ahora los potenciales beneficios de mejorar la calidad en la elaboración y en el resultado final de las RPT's en este sentido dichas potencialidades pasan por:

- Una mejor y más objetiva ordenación de los recursos humanos<sup>172</sup>, tanto a nivel estructural<sup>173</sup> como a nivel individual facilitando un acertado reparto de cargas de trabajo<sup>174</sup>. Esta función de ordenación objetiva proporciona una gran utilidad para ejercer labores de control y registro de aspectos cuantitativos<sup>175</sup> y cualitativos de los empleados de una Administración. Dentro de esta utilidad cabe hacer especial mención a sus posibilidades para dar cobertura a posibles redistribuciones de efectivos en aras de una ubicación lo más eficiente posible (Corral, 2000).

A su vez constituye una herramienta muy importante para abastecer de información a los sistemas de registro y bases de datos sobre el personal que puedan existir; tal como apuntan en similar razonamiento Villoria y Del Pino (1997) enfatizando la utilidad de la RPT como instrumento para la elaboración automatizada de procedimientos de gestión (tomas de posesión, trienios, ceses, nóminas, etc.).

- La valía como instrumento de información (Rubio, 1994) para la obtención de cierta perspectiva de visión estratégica de los recursos humanos de una organización pública. En este sentido, una de las utilidades de una correcta RPT

<sup>171</sup> Cabe recordar que el sistema de carrera o cerrado como en el que se insertan las RPT's, tiene como una de sus características principales la de asegurar la existencia de una carrera profesional al empleado, al margen de que esta carrera pueda ser mas o menos exigente en términos competitivos entre los propios empleados.

<sup>172</sup> Si bien esta finalidad contrasta con la habitual caracterización de las RPT's como instrumento excesivamente estático para la finalidad de agilización que debería reunir.

<sup>173</sup> En este punto es necesario citar el concepto de puestos singularizados y puestos no singularizados que se incluye en las RPT's. Este concepto hace referencia a las posibilidades de redistribución de efectivos, de modo que un puesto singularizado se considera estructural o de referencia por lo no puede ser "movido" libremente a otras unidades o centros directivos; mientras que los puestos no singularizados son susceptibles de redistribución en función de las necesidades organizativas, siempre que se cumplan, eso sí, una serie de requisitos como la necesidad para el servicio público de proceder a esa redistribución, que la misma se haga a otros puestos de la misma naturaleza y complementos retributivos o que para la provisión del nuevo puesto esté prevista la misma fórmula de provisión que para el puesto de procedencia.

<sup>174</sup> Esta finalidad de ordenación ha sido reconocida jurisprudencialmente en la STC 48/1998, de 2 de marzo, así como por el Tribunal Supremo en similar razonamiento en la sentencia de 30 de septiembre de 1996.

<sup>175</sup> Respecto a los datos cuantitativos, la doctrina mayoritaria es favorable a que se incluyan todos los puestos de la organización en la RPT, incluidos los del personal eventual tal y como, por ejemplo, preceptúa la Ley de Función Pública de Galicia en su artículo 7.



consiste en poder acortar los tiempos para tener una visión global y ágil de la estructuración de los recursos humanos en las unidades administrativas. Para ello se establece la necesidad de que la RPT aparezca en un único y completo documento, si bien es habitual que se diferencie entre el personal funcionario y el laboral o el estatutario, dado su distinto régimen jurídico. También es la RPT, desde esta perspectiva global, un instrumento de ayuda a la planificación que muestra su capacidad en las posibilidades, por ejemplo, para medir los índices de temporalidad de una Administración<sup>176</sup> o programar de forma más correcta las necesidades de incorporación de nuevos efectivos.

– Un incentivo a la mejora del clima laboral. La transparencia que puede aportar una correcta RPT para eliminar los “rumores” sobre tratos de favor entre el personal puede redundar en una mejoría del clima laboral general. En este sentido complementario de *norma de organización* (Corral, 2000), también clarifica algunos derechos y deberes particulares de los puestos concretos: complementos retributivos, formación necesaria, incompatibilidades u horarios o funciones especiales a tener en cuenta. En definitiva se trataría de un instrumento esencial para concretar en parte el “status”, es decir, los derechos (entre otros: destino, retribución, puesto en la jerarquía) y deberes (entre otros: funciones del puesto, subordinación u observaciones sobre el horario) de los funcionarios (Corral, 2000). En cuanto a su aportación para la mejoría del clima y de las relaciones laborales saludables, Villoria y Del Pino (1997: 184) apuntan a que, si bien las RPT’s se hacen prácticamente “de oficio” al reflejar la potestad autoorganizativa de la Administración pública –excesivamente bien tratada por los tribunales según Mauri (2003: 43)–, los acuerdos en la materia con los sindicatos deben ser tenidos en cuenta para no perder este efecto positivo que puede generar una RPT, más allá de la obligación legal que existe de cumplir los acuerdos cerrados en el marco de la negociación colectiva (Art. 38, EBEP) y, por consiguiente, de la conminación normativa al cumplimiento de los mismos.

– Clarificar y mejorar el subsistema retributivo incidiendo a su vez en el objetivo antedicho de mejora del clima laboral general<sup>177</sup>. En la medida de lo posible, se buscarán los objetivos de lograr equidad interna (Fayol, 1987) y externa<sup>178</sup> (Castillo,

---

<sup>176</sup> Completamente desproporcionados en España con datos del 26,2%, dato aportado por el INE a finales del 2009.

<sup>177</sup> En este sentido, se puede destacar el hecho de la estrecha vinculación, en la Administración del Estado, entre el sistema retributivo y las RPTS, incluso con la creación en el año 87 (RD.469/1987) de la Comisión Interministerial de retribuciones, órgano colegiado encargado de coordinar las actuaciones en materia de relaciones de puestos y retribuciones del personal. Por otra parte el instrumento del catálogo de puestos previo a la aparición de las RPT’s, tenía precisamente la función de clarificar, y por lo tanto mejorar, el sistema retributivo (Corral, 2000).

<sup>178</sup> La equidad interna se refiere al interno de la organización, mientras la externa se refiere a los sueldos públicos comparados con los existentes en el mercado laboral privado.

2007: 252) y justicia en el subsistema retributivo desde la máxima de a igual trabajo –en sentido integral: responsabilidad, grado de ejecución, calidad, etc– igual remuneración, y con el principio guía de evitar retribuciones injustas en uno u otro sentido. Cabe recordar, siguiendo a Barriga (1999), que precisamente una percepción confusa del binomio contribución / compensación puede generar obstáculos al compromiso y a la integración.

– Su valía para vincular sistemas de catalogación<sup>179</sup> de funciones y puestos, a fin de aclarar los contenidos de cada puesto y las funciones a desarrollar, y en su caso valorar dichos puestos. En este sentido, por ejemplo, la orden de instrucción de RPT's a nivel autonómico gallego del año 1989 incorpora la idea de que antes de la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo *el consello de la Xunta procederá a aprobar la clasificación y valoración de todos los puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma*, algo que finalmente nunca ha llegado a suceder y que tampoco la Administración del Estado ha cumplido de cara a hacer efectivo el paso de un sistema de cuerpos a un sistema de puestos, como se intentaba con la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública. Esta catalogación de funciones mejoraría el establecimiento de requisitos para el desempeño de los puestos, la forma de provisión acertada o los colectivos y carreras profesionales idóneas para el desempeño de cada función. Podríamos, por lo tanto, destacar, la virtual potencialidad de una RPT como elemento también para la motivación de los recursos humanos. Por otro lado, el catálogo de puestos de trabajo, a su vez, compila las distintas descripciones en un único documento que facilita la consulta sobre cada puesto.

De una forma más detallada, entre las aportaciones positivas que incorporaría una correcta catalogación de puestos como documento de apoyo a la RPT podemos señalar:

- Documentar los distintos puestos de trabajo de la organización mediante una descripción exhaustiva de los mismos, de los flujos de trabajo y sistemas.
- Establecer el organigrama jerárquico-funcional de la entidad.
- Facilitar el control y la mejora de los sistemas de gestión y producción de servicios, estableciendo las bases para una adecuada definición de objetivos.
- Hacer posible el desarrollo de una valoración de puestos de trabajo ajustada a sus contenidos y exigencias de manera que la política retributiva, allá donde la

---

<sup>179</sup> Nos hacemos eco de la distinción que realiza Varela (2010: 356-361) entre catálogo, documento más sencillo que una RPT, que puede llegar incluso a ser una relación de puestos sin tener que cumplir requisitos legales o de contenidos mínimos obligatorios, y RPT, documento más elaborado y sujeto a prescripciones legales mínimas y obligatorias.

legislación y normativa lo permitan, considere la aportación diferencial, a los resultados de la organización, de cada uno de los puestos de trabajo, así como sus características diferenciales.

- Definir áreas de resultados. Haciendo factible la evaluación del rendimiento de las personas que desempeñan los puestos de trabajo mediante sistemas más válidos y fiables.
- Posibilitar la elaboración de planes de formación y el desarrollo de procesos de selección más eficaces al aportar un conocimiento más preciso del contenido de los distintos puestos y del perfil de exigencias de cada uno de ellos.
- Facilitar la función de prevención de riesgos laborales.

En suma, estamos ante un medio de determinación del valor objetivo de cada puesto dentro de la estructura de la organización, que intenta determinar la posición relativa de cada puesto frente a los demás. Las diferencias significativas entre los distintos puestos suponen la base comparativa para permitir una distribución equitativa de los salarios, reduciendo las posibilidades de arbitrariedad. Sin embargo, cabe alertar de los efectos negativos de una catalogación que no esté correctamente planificada, implementada, y, por tanto, dotada de medios y fuerte voluntad sostenida de llevarla a cabo. Es decir, es mejor no hacer una catalogación que hacerla mal, ya sea por falta de medios o por incapacidad técnica; el resultado final comparado con el enrarecimiento del clima laboral, puede recomendar, si no se dan las circunstancias apuntadas, que esta catalogación no se lleve a cabo.

Continuando con los beneficios que aporta la mejora en la formulación de las RPT's faltarían por señalar los de:

- Obtener datos sobre la formación y potencial de los empleados y mejorar el sistema formativo, así como permitir mejorar la definición de los requisitos o méritos formativos. También puede detectar áreas de determinado perfil formativo que no es posible cubrir por la ausencia de candidatos, lo que propiciaría medidas de corte formativo o de rediseño del sistema selectivo.

- Apoyar la mejora de la contabilidad pública y el control del gasto en materia de personal.

- Aportar información clave para la realización de los procesos de provisión o movilidad del personal de la organización.

– Mejorar la transparencia, dado que se expone públicamente la dedicación de los efectivos públicos. El ciudadano también puede utilizar la RPT como medio de control de recursos y prioridades del gobierno, y por lo tanto de legitimación de la acción de gobierno. En este sentido es igual o más importante el documento de definición de estructuras orgánicas en el que se definen las funciones de las unidades administrativas y el porque de la estructura organizativa existente<sup>180</sup>.

### *Referencias legislativas y jurisprudenciales<sup>181</sup>*

Atendiendo ahora a la normativa estatal, conviene recordar que la finalidad de las RPT's se concentra en reflejar la estructura de personal óptima para las funciones de los distintos departamentos y centros gestores que permita un funcionamiento más eficaz frente a las demandas de los ciudadanos, subrayando de esta manera el fin último de servicio público de la teoría continental del sector público.

Partiendo, como es necesario, dado el modelo político y administrativo del que son deudoras las Comunidades autónomas, de la normativa estatal, el seguimiento normativo de las RPTS arranca del artículo 15 de la Ley 30/1984<sup>182</sup> de Medidas urgentes para la reforma de la función pública<sup>183</sup>, vigente aun después del EBEP, que establece que las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son *el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto*. A continuación, prosigue definiendo someramente los contenidos básicos de las RPTS y establece que las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual<sup>184</sup> así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

---

<sup>180</sup> No obstante, esta utilidad de la RPT es en cierto sentido "potencial", dado que todo dependerá del grado de definición de las denominaciones de los puestos y de la información que este documento pueda dar a primera vista, aspecto al que en pocas ocasiones se le presta la atención adecuada.

<sup>181</sup> Es destacable la compilación de sentencias sobre RPT's recabadas por Mauri (2003).

<sup>182</sup> Modificado por la Ley 23/1988.

<sup>183</sup> En la Ley de funcionarios de 1964 se refiere a la "clasificación de puestos de trabajo", pero será a partir de la Ley de 1984 (Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública), cuando se elaboren los primeros "catálogos de puestos" que dilucidaban exclusivamente su aspecto retributivo (el complemento específico). En 1986 la Administración del Estado aprueba la primera RPT en sentido estricto, y a partir de ella se fueron publicando las de los diferentes Departamentos ministeriales y las de otras Administraciones autonómicas y locales.

<sup>184</sup> Algo que no se realiza en el caso autonómico gallego (Art 7 DLFPG), mientras sí aparece este tipo de puestos para el personal eventual en algunas corporaciones locales estudiadas, como, por ejemplo, el *Concello* de Pontevedra.

Además, en la redacción dada por la Ley 23/1988 a dicho artículo 15.1, se establece que con la RPT se incluirá todo lo que afecte a los puestos de trabajo –creación, modificación, refundición, supresión y provisión– que habrá de hacerse inexcusablemente con su reflejo en dicho documento técnico (art.15.1.d, f).

Las relaciones de puestos de trabajo indicarán según la normativa vigente en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que les corresponda, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral<sup>185</sup>.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 30/1984, derogado por el EBEP, era considerado el auténtico artículo de engarce con la normativa autonómica y local ya que disponía unos contenidos mínimos a incluir en las RPTS que dichas administraciones debían elaborar<sup>186</sup>. Su derogación parece responder en esencia a que dicho contenido mínimo está descrito expresamente en el nuevo estatuto básico del empleado público, lo cual hace innecesaria su vigencia.

La normativa estatal también sugiere el entroncamiento de las RPTS como instrumento para la catalogación de los puestos de trabajo. En este sentido se apunta que una RPT podría servir para ordenar los recursos humanos y valorar los puestos de acuerdo con sus contenidos facilitando, así, las legítimas expectativas profesionales y orientando los planes de formación del personal funcionario<sup>187</sup>. Las dos utilidades, de elemento de ordenación de recursos humanos y de instrumento para dinamizar la promoción profesional y por lo tanto de motivación, deben estar presentes en cualquier planteamiento global de elaboración de una RPT, sin olvidar el carácter de servicio público como principio elemental de cualquier órgano o unidad administrativa.

Respecto del carácter jurídico de la RPT, y si bien no estamos en el estudio presente ante una perspectiva jurídica, sino politológica y de gestión, cabe mencionar que el tratamiento a nivel procesal del documento RPT viene siendo “mutatis mutandis”, el de una disposición de alcance general, en tanto que afecta a destinatarios indeterminados (Palomar, 2007: 465), y, por consiguiente, *con clara*

---

<sup>185</sup> Apartado modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>186</sup> Como descripción detallada de los contenidos, se puede citar la normativa estatal derivada de la Orden de 15 de enero de 1986, superada por la Orden de 6 de febrero de 1989, ambas sobre el modelo “físico” de relación de puestos de trabajo y sobre las órdenes para su elaboración.

<sup>187</sup> Vid. al efecto la Orden de 6 de febrero de 1989.

*vocación normativa* (Mauri, 2003: 45; STS de 19 de diciembre de 2003) e impugnación en vía contencioso-administrativa.

Por su parte, respecto al concepto de las RPT's, en el EBEP (Art. 74) se establece que las Administraciones públicas estructuran su organización a través de relaciones de puestos de trabajo o *instrumentos similares*, incluyendo entre sus contenidos –de necesaria observancia según la STS de 30 de septiembre de 1996– la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos y escalas, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

La normativa actual, que pasa en primer lugar por el EBEP, establece en su artículo 74 –luego de aclarar en el artículo 72 que se trabaja sobre el marco de las competencias de autoorganización–, que la ordenación de puestos de trabajo se realizará sobre la utilización para la organización de los recursos humanos de las relaciones de puestos de trabajo, pero permite, en la línea con su “espíritu laxo” *otros instrumentos organizativos similares*<sup>188</sup> de carácter público<sup>189</sup>. No obstante, preceptúa el mencionado artículo la necesidad de incluir una serie de campos, calificados como los elementos representativos de las tradicionales RPT's (Palomar, 2007: 464) o contenido mínimo, ya previstos en la normativa señalada anteriormente como son la denominación de los puestos; los grupos de clasificación profesional; los cuerpos y escalas al que están adscritos los puestos; los sistemas de provisión; y las retribuciones complementarias.

Finaliza el artículo 74 estableciendo la obligatoriedad de que estos instrumentos de organización de recursos humanos sean públicos, tal y como queda reflejado también en la normativa autonómica gallega. Asimismo, en la parte dedicada al estudio de cómo se elaboran las RPT's a nivel de la Comunidad autónoma gallega profundizaremos en determinados límites jurisprudenciales que afectan al diseño y a los datos concretos (nivel de detalle), que se tienen o no que incluir en las RPT's. Sobre el carácter público, es necesario recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de Enero de 2007, que establece la obligatoriedad de que exista un documento RPT para no incurrir en *falta de cumplimiento de una obligación jurídica*, coligiéndose de ello que toda Administración pública ha de disponer de RPT o instrumento organizativo similar, y que de incumplirse esta obligación quedarían en

---

<sup>188</sup> Uno más de los muchos conceptos jurídicos indeterminados que incluye el EBEP.

<sup>189</sup> Aunque la definición de esta publicidad se deja, por omisión, a lo que dispongan las administraciones territoriales respectivas y jurisprudencialmente se haya acotado (STS de 26 de mayo de 1998) en el sentido de interpretar que dicha publicidad responda a la idea de que los ciudadanos puedan tener acceso al documento de la RPT.



entredicho otros extremos como el subsistema retributivo o la convocatoria misma de la Oferta de Empleo Público.

Una de las cuestiones más comprometidas de las RPT's es la referida a qué aspectos constituyen materia de negociación "obligatoriamente" y qué aspectos quedan fuera de esta consideración. En este sentido, hay que buscar entre los preceptos de la normativa estatal que hacen referencia al aspecto de la negociación y el proceso de elaboración de las RPT's.

Así, el Art. 95 de la LBRL a nivel local o el Art. 32 de la Ley 9/1987 de 12 de Junio de órganos de representación, este último derogado por el EBEP, habían implantado que la determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas tenían un carácter "negociable" que debía tratarse en la RPT. Todo ello con el límite de la consabida "potestad de organización" atribuida exclusivamente a la Administración entre sus potestades exorbitantes<sup>190</sup>. En todo caso, –y aun reconociendo la discrecionalidad como nota definitoria de las RPT's (Ferreira, 2002)– lo que no puede pasar, a tenor de la reciente sentencia del TS de 2 de diciembre de 2010, es que se impida la negociación de la RPT, irregularidad que propicia como ha señalado el alto tribunal, la nulidad radical de dicha RPT. Además, sobre el concepto de negociación, si bien no se puede violentar jurídicamente el procedimiento obligando a los actores a ceder en el seno de esa negociación; sí es necesario que exista lo que el TS ha denominado *huellas de negociación* o apariencia de buen derecho, para lo cual habrán de ser consideradas, indica el tribunal, las actas que se levanten en los máximos órganos de negociación colectiva de cada Administración<sup>191</sup>.

En este mismo sentido, la exigua regulación existente en la normativa actual sobre cuál ha de ser el modelo legal de RPT, no tiene por qué ser vista negativamente,

---

<sup>190</sup> Es importante, a los efectos de entender bien este tipo de documentos públicos, tener presente el tan manido concepto de potestad de autoorganización de las administraciones; para ello se puede recordar el tratamiento que de las RPT's realiza la STS del 10 de octubre de 1987, aclarando que la potestad de autoorganización solo puede tener el límite representado por las normas de superior rango a aquellas mediante las cuales se ejercita tal potestad. A su vez este principio que se debe poner en conexión con el Art. 11 de la Ley del Régimen Jurídico y procedimiento administrativo común: 1. *Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización;* 2. *La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica; b) Delimitación de sus funciones y competencias; c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.* Por lo demás esta capacidad de organización es caracterizada por disponer de un *margen elevadísimo de discrecionalidad* (STSJ de Canarias de 29/9/1994).

3. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

<sup>191</sup> La escasa normativa aclaratoria del contenido y el deber de obligatoria negociación de una RPT ha sido complementada jurisprudencialmente con notorio afinamiento. En este sentido la STS de 22 de Mayo de 2000 que anula una RPT por falta de negociación con los sindicatos resulta plenamente ilustrativa.

sino que, al contrario, puede observarse como una oportunidad para la cercanía a las funciones del trabajo, circunstancias de los trabajadores y al ámbito específico de la negociación colectiva en cada administración. No obstante este carácter “exiguo” produce el fenómeno de que se tenga que recurrir en muchas ocasiones a la jurisprudencia como fuente de derecho definidora de los perfiles legales que no puede sobrepasar una RPT.

En cuanto a la fase de preparación y elaboración de una RPT, no encontramos unanimidad en la doctrina, si bien la síntesis de los modelos teóricos analizados confluye en la necesidad de que existan fases de análisis, descripción, clasificación y valoración de los puestos de trabajo, amén de la negociación<sup>192</sup>. Conviene no olvidar que la elaboración de la RPT habrá de ajustarse, como todo proceso rigurosamente planificado, a la dimensión de la Administración sobre la que se elabora, y a los medios puestos a disposición del agente que elabora la RPT, ya sea este interno o externo. A su vez, es necesario tener presente el factor temporal en el que se mueve el tratamiento de las RPT's, desde la asunción de que estamos ante un documento “vivo” y en constante cambio.

Respecto de su aprobación gubernamental las RPT's son aprobadas y modificadas por el Consejo de Ministros, el Consejo de gobierno de cada Comunidad autónoma, o por la Junta de Gobierno local en el caso de los municipios.

#### *Errores comunes en las RPT's*

Haciendo una labor de síntesis, entre los defectos más profusamente señalados desde la bibliografía de recursos humanos en el ámbito público destacamos:

- La rigidez y el marcado carácter legalista (Irujo, 1993; Rodríguez, 1995; Corral, 2000).
- La falta de descripción de contenidos concretos a desarrollar en el puesto de trabajo<sup>193</sup> (Rodríguez, 1995).

---

<sup>192</sup> Una somera definición de las tareas técnicas previas a la elaboración de la RPT la encontramos en Mauri (2003: 48). Como apunta este autor las tareas propuestas no han de realizarse individualmente sobre cada puesto de trabajo, sino que pueden realizarse sobre “puestos tipo” que agrupen funciones homólogas.

<sup>193</sup> En este sentido hay que destacar la existencia de muchas opiniones cualificadas que advierten de que aunque sea necesario definir las funciones del puesto de trabajo dicha necesidad no puede dar pie a una pérdida de polivalencia de los funcionarios por lo que se deberán prever los posibles “efectos perversos” de una buena definición de contenidos o funciones del puesto.

- “Cortoplacismo”, como un defecto general de la planificación en el sector público dado el contexto político (Allison, 1982); las RPT’s adolecen de falta de planificación estratégica para diseñar la estrategia de la política de personal.
- Inapropiado uso de la RPT como instrumento para paliar las deficiencias del subsistema retributivo. Este hecho se da habitualmente en la administración y consiste en que ante las imperfecciones del subsistema retributivo que no puede premiar y tiene dificultades para cambiar y ajustarse al trabajo desenvuelto, muchas veces se utilizan las RPT’s como instrumento para la “inflación orgánica”, creando promociones en el escalafón orgánico que conllevan una mejora retributiva (Mesa, 2001: 96; Castillo, 2007: 232), cuando lo que la Administración necesita es tan solo poder promocionar al personal<sup>194</sup> para mantenerlo motivado o que no concurse a otras unidades para mejorar profesionalmente.
- Sistema poco clarificado y de escaso desenvolvimiento técnico. Tal y como señalan Villoria y Del Pino al respecto de la administración estatal (1997: 189), entendemos que extensible a la Administración autonómica gallega, es habitual la inexistencia de estándares para la clasificación de puestos o para la estructuración de los mismos. De este modo, al no estar protocolizado el procedimiento de definición de los puestos y de la elaboración misma de la RPT, se generan dinámicas en algunos casos de fuerte politización o de buena o mala sintonía entre la administración, colectivos funcionariales, sindicatos, o personas individuales, que acaban teniendo su plasmación en diferencias en las RPT’s que son de difícil razonamiento en términos técnicos o de equidad entre personal con funciones semejantes. Estas anomalías del sistema, en el proceso de elaboración y negociación, pueden acabar por desacreditar totalmente la herramienta socavando completamente toda buena intención técnica con la que se aborde la elaboración de la RPT<sup>195</sup>.
- El carácter mínimo del documento, en el que en lugar de aprovecharse la herramienta para todos los ámbitos posibles –sistema selectivo, subsistema retributivo, sistema de motivación, gobernanza, etc– se incluye muy poca información en lo que se entiende que puede constituir un claro desaprovechamiento de recursos.

---

<sup>194</sup> En este sentido son importantes los pasos dados por la Dirección General de Función Pública de la Administración Autonómica Gallega, que ha puesto en marcha una promoción interna que consigue que el funcionario aumente niveles retributivos acreditando determinados conocimientos. Se busca tanto que el funcionario no tenga que concursar para promocionar, como evitar una innecesaria creación de jefaturas para poder premiar a trabajadores que llevan tiempo sin poder mejorar sus condiciones.

<sup>195</sup> Como ha comentado Palomar (2007), la competencia no es limpia sino que está en función de la capacidad de influencia en el seno de los órganos llamados a aprobar las relaciones de puestos de trabajo

### 2.3. Reclutamiento y selección

Incluimos en este capítulo las referencias al modelo de selección de personal predominante en las Administraciones del entorno estatal<sup>196</sup>, coincidente, sobre todo en perspectiva europea, con el modelo francés, y valiéndonos además de otros conceptos como el de provisión o reclutamiento dada su estrecha vinculación con los sistemas de selección.

Por selección se entiende en las Administraciones Públicas, el proceso estratégico clave (Salgado y Moscoso, 2008: 16) iniciado por un órgano competente, para valorar la idoneidad de los aspirantes ante el ejercicio de una función pública estable y profesional determinada (Jiménez y García-Calvo, 2006: 2). No obstante, podríamos buscar un concepto generalista de selección válido para todo tipo de organización, como el que nos ofrece Aoiz (1984: 41) o Salgado y Moscoso (2008), entendiendo así por tal proceso el encaminado a establecer, mediante el empleo de técnicas apropiadas, cuáles entre varias personas, son idóneas<sup>197</sup> (Hughes, 1997: 105) por sus cualidades actuales y potenciales y por sus características para desarrollar la actividad a la que están destinadas, a satisfacción tanto personal del trabajador como de la organización que los admite. Se trata, en definitiva, de una herramienta que permite prever, respecto a una determinada situación individual, su futuro éxito. Longo (1999) apunta al respecto que los desafíos de cara al futuro en lo que se refiere a la incorporación del concepto de idoneidad<sup>198</sup> pasarían por definir los perfiles de éxito, utilizar los instrumentos técnicos adecuados, profesionalizar órganos de selección (Sánchez Morón, 2012: 10) e invertir en capital humano<sup>199</sup>.

Es necesario ahora elaborar una serie de categorías explicativas de los distintos sistemas para proveer una plaza en las Administraciones, pero ello ha de

---

<sup>196</sup> Para un análisis comparativo con la función Pública de la UE, puede consultarse el artículo de Fuentetaja (2002).

<sup>197</sup> Cabe recordar al respecto que el principio de seleccionar cada persona en un puesto acorde a sus capacidades (idoneidad) se remonta a los principios dispuestos por Taylor en su obra *Principios de Dirección Científica* (1911), aunque ya Weber había destacado la importancia del ajuste entre el trabajador y el puesto de trabajo.

<sup>198</sup> Concepto de idoneidad que incorpora el EBEP en su redacción.

<sup>199</sup> A un nivel estrictamente teórico, un proceso de selección (Korman, 1978) apropiado para un volumen importante de candidatos, como los que se dan en nuestras Administraciones Públicas, pasa por las siguientes fases: primero, determinar las exigencias del trabajo mediante el análisis de los puestos a cubrir, lo cual en el caso de las administraciones se realiza de un modo vago al no estar el sistema orientado al puesto de trabajo en concreto sino a la idea de plazas y por tanto de contenidos genéricos sobre el trabajo a desarrollar; segundo, establecer correctamente las hipótesis de las características necesarias para cubrir eficazmente el puesto de trabajo; tercero, crear las variables de predicción más adecuadas a los puestos a cubrir, seleccionando las pruebas y técnicas más idóneas en cada caso. Este aspecto está especialmente descuidado en la Administración Pública en que como hemos visto no se utilizan, por lo general, los “predictores”; cuarto, administrar las variables de predicción, aplicando las pruebas a un grupo suficiente de candidatos comprobando si los predictores tienen fiabilidad, y si, por tanto, gracias a ellos se ha conseguido casar la idoneidad de la persona con las funciones a desarrollar.

hacerse diferenciando someramente en primer lugar los conceptos de plaza y puesto. El concepto de plaza es asignado a un cuerpo genérico de funciones homólogas, que se utiliza para el cuantificar el nuevo ingreso de efectivos mientras que, por su parte, el concepto de puesto se refiere a un código concreto de un puesto de trabajo, que incluye información sobre determinadas concreciones como el área de actividad, la dependencia orgánica, la dependencia funcional e incluso su ubicación física en un centro directivo determinado. Con esto se está ya adelantando una de las características de los sistemas selectivos públicos españoles como es el hecho de que el ingreso en la Administración se hace pivotar sobre el concepto de plaza y cuerpo (Bouzas, 2011), y no tanto sobre el de puesto, como suele suceder en el ámbito privado. En este sentido, apenas parece haber tenido efecto el supuesto carácter “anticorporatista” (Villoria, 1999: 109) que, en teoría, incorporaba la Ley de reforma de la función pública 30/1984, efecto ya iniciado someramente en la Ley de Bases de funcionarios civiles del Estado, de 20 de julio de 1963 (Gómez Rivas, 1995: 80), y en el que vuelve a insistir el EBEP en su exposición de motivos como si este cambio de criterio se hubiera dado en la práctica. Muy al contrario, el ingreso en las Administraciones se sigue haciendo en plazas, vinculadas a cuerpos, y con referencia a una serie de actividades genéricas o “preparación generalista” (Bouzas, 2011) a desarrollar en dichas plazas. Muy poco se ha hecho en la práctica, fuera del plano discursivo, respecto a una orientación al puesto de los procesos selectivos, y constituyen una rareza las Administraciones que tengan puestos identificados, definidos, y menos aun valorados. Se demuestra así (Gómez Rivas, 1995: 80), una falta de implantación en la práctica de un sistema de puestos, y ello se produce a pesar de numerosas normas que anuncian los beneficios de su implantación.

Cabe mencionar además en el caso español el hecho de que la distribución competencial en el ámbito de la función pública, así como la realidad normativa, han buscado una cierta uniformización de los procesos selectivos (Gómez Rivas, 1995: 74) que es posible que no sea excesivamente correcta habida cuenta de la diversidad y diferente entidad y dimensión que tienen las Administraciones en el Estado. Ello no es óbice para que sea necesaria, incluso por prescripción constitucional, la adhesión a una serie de principios mínimos de legalidad e igualdad de obligado cumplimiento por todas las Administraciones. En esta misma línea, la CEBEP (2005: 90) recomienda que frente a la uniformización de los tres sistemas clásicos de selección pública, se realice un ejercicio de adecuación de los sistemas selectivos a las organizaciones públicas en los que se pretenden poner en marcha, siempre respetando los principios generales de seguridad jurídica en el acceso que se referirán en las próximas líneas.

Se detallan a continuación, con los antecedentes comentados, los sistemas de selección y provisión más comunes en las Administraciones de nuestro entorno, teniendo presente, como afirma la CEBEP (2005: 89), que se debería ir superando este clásico esquema para ir incorporando nuevas fórmulas. En todo caso, en la sección de este trabajo dedicada a exponer los problemas actuales de los procesos selectivos, incorporaremos algunas líneas de solución en las que se perciban los rasgos de estos novedosos sistemas de selección que se deberían ir incorporando al sistema de función pública.

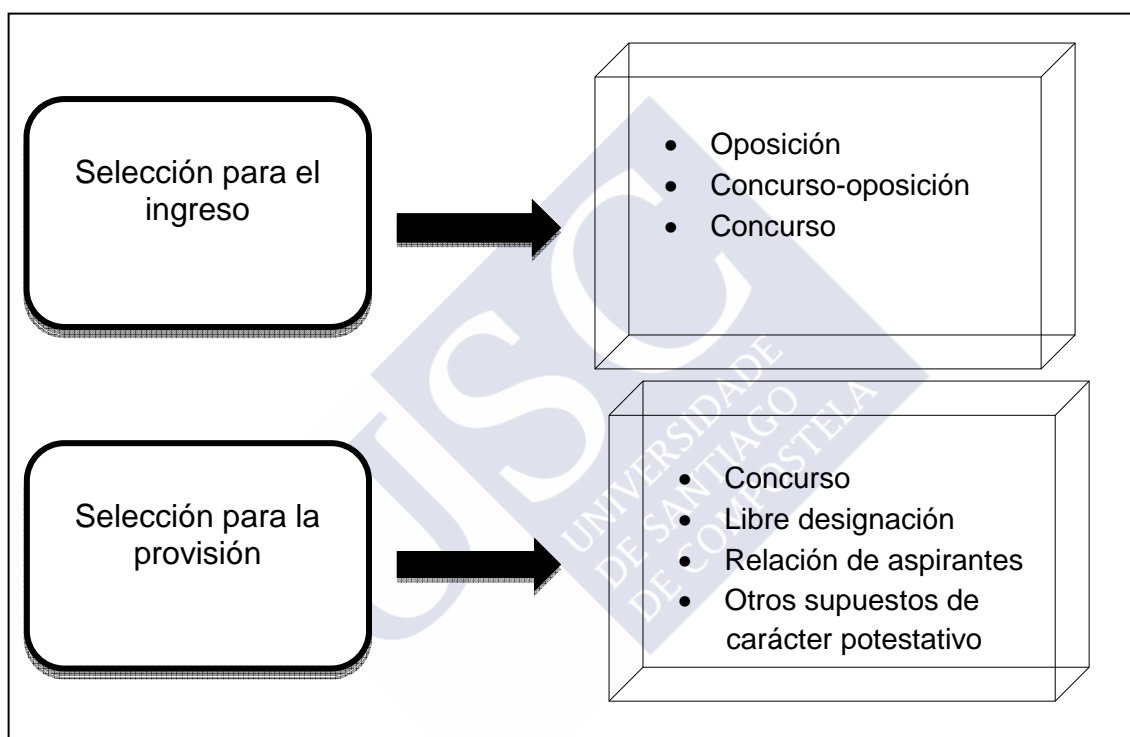


Gráfico nº8. *Sistemas de selección públicos*. Elaboración Propia



## *Sistemas de selección definitivos para el nuevo ingreso en una plaza*<sup>200</sup>

<sup>201</sup> *Oposición*: consistente en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad, la aptitud de los aspirantes, y fijar su orden de prelación. La oposición sigue siendo el sistema ordinario y más común (Gómez Rivas, 1995: 80) en las distintas administraciones del Estado<sup>202</sup>, así como el *más legitimado socialmente y de más bajo coste económico* (Rodríguez, 1995: 258), a la vez que cuenta con un profundo apoyo jurisprudencial<sup>203</sup>.

*Concurso-Oposición*: Constituye este sistema una mezcla de la oposición (que se realiza en primer lugar) y la valoración a posteriori, una vez aprobada la fase de oposición, de los méritos obtenidos anteriormente a la convocatoria por el aspirante<sup>204</sup>, méritos que pueden hacer referencia a la experiencia laboral previa, determinados conocimientos específicos superiores a lo exigido como requisito mínimo, o el manejo de determinadas herramientas idóneas para el mejor desempeño posible de las funciones asignadas a la plaza convocada.

*Concurso* –extraordinariamente y solo por ley– el concurso en exclusiva como sistema de ingreso a la función pública consiste en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos. El concurso es un sistema de ingreso rigurosamente excepcional y por ley, cuya utilización ha de estar sólidamente justificada. Originariamente se había venido utilizando para proveer empleos de alto nivel con personas de relevantes méritos y excepcionales condiciones<sup>205</sup>, siendo muy destacable actualmente su utilización para el ingreso de los funcionarios de la Unión Europea (Gabín, 2009: 120).

---

<sup>200</sup> Sobre el órgano de selección para la Administración del Estado debe revisarse la Orden APU/313/2005, de 7 de febrero, por la que se regula la comisión permanente de selección, órgano encargado de la realización de los procesos selectivos para el ingreso en los distintos Cuerpos de funcionarios del Estado.

<sup>201</sup> No profundizaremos aquí en otros métodos de selección novedosos que se están implantando en el ámbito privado, dada su dificultad de implantación en el contexto jurídico de la función pública. En concreto, destacamos, siguiendo a Schultz (1998) la idea de los *Assessment centers* o centros de evaluación en los que el candidato será evaluado a partir de las competencias demostradas en el trabajo a través de situaciones simuladas, otorgándose mayor importancia a esta demostración de competencia que a otras como la demostración de conocimientos o técnicas.

<sup>202</sup> Antes del sistema de oposición existía en España una forma de ingreso en la Administración Pública basada en sistemas hereditarios, patronazgos o venta de oficios. El decreto de 1852 de Bravo Murillo acabó con estas prácticas implantando por vez primera en España un sistema reglado para ingresar y ascender en la Administración (Gabín, 2009). Dicho sistema de oposición se consolida y generaliza en julio de 1918 con el "Estatuto de Maura".

<sup>203</sup> En este sentido, cabe recordar que jurisprudencialmente ha habido una cierta prioridad a favor del sistema de oposición STS 27-03-1990.

<sup>204</sup> Nos hacemos eco de la existencia de una práctica, desactivada por los tribunales, conocida como "efecto mochila" y descrita por Irujo (1993: 29), que consistía en que los puntos de la experiencia previa se hacían valer doblemente, no solo en la fase posterior del concurso, sino, y esto es lo grave, para superar la propia fase de oposición.

<sup>205</sup> Destaca su utilización habitual en el ingreso a los distintos escalones de la docencia universitaria y de la carrera investigadora, así como ocasionalmente en el ámbito sanitario en los niveles superiores de

## *Sistemas de selección definitivos para la provisión de un puesto determinado*

**Concurso:** Tal y como señalábamos al tratarlo como sistema selectivo “de ingreso”, también la filosofía del concurso como sistema de selección para la provisión, pasa por la valoración de determinados méritos a fin de asegurar la idoneidad de los candidatos a un puesto concreto, si bien esta idoneidad como principio de selección comparte importancia con el principio de promoción y carrera como factor de motivación de los efectivos públicos<sup>206</sup>.

El proceso de provisión por concurso sigue una línea continuista en el EBEP<sup>207</sup> (Jiménez, 2007) con unos criterios básicos legales y unos criterios “operativos” que se negocian para cada convocatoria. Las críticas al proceso de provisión por concurso se concentran (Irujo, 1993; Lasierra, 2007: 68) en el excesivo peso que la antigüedad o *senioridad* (Parrado, 1996: 4) –que por si sola no dice mucho de un empleado– tiene como criterio preponderante (Arenilla, 2005: 37). Esta deficiencia señalada ya por Mosca (2004), convierte dichos procesos en una carrera casi automática en función de la antigüedad<sup>208</sup> perfeccionada en la Administración, perjudicando otros méritos asociados a la calidad en el desempeño (Barriga, 1999; Gonzalo y Esteban, 2004: 94) y desvirtuando la contribución personal del empleado público.

**Libre-designación<sup>209</sup>:** Proceso de selección entre aspirantes, previamente adquirida la condición de funcionarios, en función de unos mínimos criterios o requisitos de participación que se complementan con una elección final del candidato en que pesa en sobremanera la decisión de los cuadros del centro directivo que convoca el puesto. Se trata de un sistema controvertido dado que deja un amplio margen de maniobra al político para la selección, si bien se puede considerar con Mesa (2001: 80) que el sistema no es malo en sí mismo, sino cuando es utilizado para

---

cualificación facultativa. Estamos ante un sistema de selección cada vez menos legitimado socialmente dada la preponderancia de la oposición o del concurso-oposición, así como el mejor control de los factores discrecionales en estos últimos sistemas, de cara a evitar posibles irregularidades en el acceso a un empleo público.

<sup>206</sup> Es por ello que el concurso, además de un sistema de provisión, desde la perspectiva del servicio público, será tratado como un factor de motivación (la posibilidad de hacer carrera profesional) desde la perspectiva de las expectativas laborales de los empleados públicos.

<sup>207</sup> Una primera acotación a este sistema proviene del hecho de los criterios de selección tiene una inspiración muy diferente en este caso (provisión entre ya funcionarios) que en el caso de procesos de selección de nuevos ingresos. Así lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional (SSTC 192/1991 de 14 de Octubre y 200/1991 de 28 de Octubre) al recordar el diferente rigor e intensidad con que opera en relación con los principios de mérito y capacidad según se trate del acceso a la carrera o de la ulterior provisión de vacantes dentro de ella, puesto que aquí cabe ya tener en cuenta otros criterios distintos en atención a una mayor eficacia del servicio o a la prosecución de otros bienes constitucionalmente protegidos.

<sup>208</sup> Cabe recordar al efecto que el tiempo mínimo de un puesto para volver a concursar es una prerrogativa autonómica, que ha quedado acotada a dos años en la mayoría de las Administraciones Públicas.

<sup>209</sup> Un mayor tratamiento de los efectos organizativos y laborales que tiene este sistema de selección/provisión se aborda en el análisis de la estructura de la Administración que se realiza al inicio de este capítulo.

*premiar a los mas fieles.* Como se verá a la hora de abordar la relación entre el plano político y el administrativo, estamos ante un debate sobre “diseño institucional” (Aucoin, 1997: 495) inacabable, con sus extremos entre la legítima y democrática aspiración del político a poner en marcha sus políticas con el mayor grado de operatividad posible; y la transparencia, la profesionalidad y el cumplimiento de las legítimas expectativas de promoción de los empleados públicos. La definición de los puestos a proveer por este sistema es una prerrogativa autonómica a tenor del reparto competencial establecido en el EBEP, si bien su extensión ha sido muy superior a la deseable según la doctrina y la jurisprudencia que se ha ido señalando<sup>210</sup>.

*Relación de aspirantes:* La provisión de puestos concretos en la Administración con efectivos de nuevo ingreso se realiza, como dispone la normativa, en función del resultado de las pruebas selectivas y la consecuente prelación de aspirantes<sup>211</sup>.

*Otros supuestos de carácter potestativo:* Nos referimos aquí a los supuestos extraordinarios de provisión incluidos en el artículo 78.2 del EBEP y que se indican para los casos de movilidad funcional del artículo 81.2 del EBEP (Xunta, 2008) como son: las permutas, la movilidad por causas de salud, el reingreso al servicio activo, el cese, la remoción o la supresión del puesto; supuestos todos ellos potestativos para las Comunidades autónomas por lo que precisan de desenvolvimiento autonómico.

Presentados someramente los sistemas principales para la selección, cabe reparar en los sistemas de ingreso, para mencionar sus fortalezas y debilidades.

En primer lugar entre las “disfuncionalidades” que en el ámbito español<sup>212</sup> se detectan en los procesos selectivos<sup>213</sup> de ingreso de nuevos efectivos (Gómez, 2001: 119) se señalan (Villoria y Del Pino, 1997; Rodríguez, 1995):

---

<sup>210</sup> En sentido contrario destacan las declaraciones del Director Xeral de Función pública de Galicia en La Voz de Galicia (13-10-2010) al señalar que la forma de la LD ha de ser *la regla para la provisión de este tipo de puestos tal y como sucede en el resto de las Comunidades Autónomas*.

<sup>211</sup> De hecho el único criterio que puede alterar dicha prelación según las notas de los procesos selectivos, es el de la discapacidad, dado que ha habido que incorporar a nuestro ordenamiento la directiva comunitaria sobre discapacidad que preveía dicha alteración y preferencia de los discapacitados a la hora de escoger un puesto concreto, habida cuenta las dificultades inherentes a su situación. Esta alteración incorporada a la normativa sobre función pública se utiliza con normalidad tanto a nivel estatal como autonómico siendo los ritmos más lentos en la incorporación a la Administración local, quizás por su menor capacidad de recursos para estar actualizada a nivel jurídico y operativo.

<sup>212</sup> Para un análisis comparativo de los modelos de gestión de recursos humanos en distintos Estados de la Unión Europea es interesante el apartado dedicado al efecto Villoria y Del Pino (1997: 239-240) con el título “sistemas de acceso comparados”. También el artículo de Irujo (1993) realiza una detallada descripción de algunos de los principales problemas que afectan a los procesos selectivos en el ámbito público en España.

<sup>213</sup> Por su parte, los procesos selectivos de las organizaciones privadas tienen como características clásicas, siguiendo a Rodríguez (1995: 257) las siguientes: análisis de tareas y elaboración de profesiogramas; reclutamiento, recepción y análisis de candidaturas; preselección; aplicación de pruebas

1. La “socialización errónea” (Villoria y Del Pino 1995: 228), consistente en que apenas se repara, en contra de lo recomendado por Simon (1982), en los valores de los candidatos sobre el servicio público –muy precarios en España como ha señalado el CIS (2006a)<sup>214</sup>– o sobre sus expectativas sobre cómo va a ser el trabajo, lo cual redundaría en una posible y temprana frustración del funcionario, causada por lo que estos autores han denominado una “disociación cognoscitiva”; esto es, la diferencia entre lo que uno proyecta que va a ser el trabajo y lo que realmente es. La solución propuesta viene tanto del trabajo sobre socialización en valores, como en ser lo más realistas posibles en aspectos como las funciones a desarrollar o las posibilidades de promoción y movilidad, así como por la introducción de pruebas *ad hoc* en los procesos selectivos tales como el “test de interés vocacional”<sup>215</sup>. El EBEP también se hace eco de la existencia de esta “área de socialización” al reconocer en su exposición de motivos que el servicio público se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que no es incompatible con la eficiencia o la productividad, y que es necesario mantener y tutelar. Por otra parte existen países, sobre todo con sistemas de empleo, fundamentalmente escandinavos y anglosajones, en los que sí se realiza esta socialización en valores, utilizando para ello el sistema de formación (Cardona, 2006: 5).

En relación a este factor de socialización es procedente referirse a una polémica que afecta a los procesos selectivos y a una hipotética idoneidad persona-puesto. Se trata del fenómeno de la *sobrecualificación* (Gómez, 2001:120; Fernández y Díaz, 2009: 16).

Esta anomalía, que ha permitido sobrepasar al sector privado, al disponer de educación universitaria un 52,47% de los empleados públicos, frente al 16,94% de sus homólogos del sector privado, implica que actualmente surjan recurrentes reflexiones sobre hasta qué punto el sistema debe permitir ingresar a empleados sobrecualificados para el puesto. Estas reflexiones se refieren mayoritariamente al

---

psicotécnicas y profesionales; entrevistas; pruebas médicas; selección; período de prueba y aceptación e incorporación definitiva. En este sentido, referido al ámbito privado, el test psicológico y la entrevista personal destacan claramente como principales métodos de selección según Schultz (1998).

<sup>214</sup> Son muy pocos los empleados públicos que señalan el servicio público como su razón de ingreso en la función pública (CIS, 2006a).

<sup>215</sup> Entre las técnicas más utilizadas en los procesos de selección, en general, siguiendo a Aoiz (1984: 47 y ss.) se pueden citar las pruebas psicotécnicas (tests) fundamentales para detectar capacidades actuales y aptitudes futuras, y defendidos por la autora como el instrumento de medida más seguro para seleccionar personal siempre que sean objetivos, contrastados y homologados y hayan sido sometidos a una estandarización, esto es, el aseguramiento de que las condiciones en que los sujetos son sometidos al test son iguales a fin de poder realizar comparaciones. A su vez, los tests, por su tipología, pueden ser de inteligencia general, de aptitudes específicas (por ejemplo, aptitudes administrativas), de personalidad, de interés, etc. Otras técnicas son los cuestionarios o las entrevistas de selección (incluidas recientemente en el EBEP como técnica de selección) si bien constituyen una técnica excesivamente polémica en un entorno público presidido por la idea de igualdad y seguridad jurídica.

grado de frustración temprana que se suele generar al afrontar tareas las personas que han recibido una formación para puestos con un contenido profesional mucho mayor.

Sin ser este el lugar para emitir conclusiones al respecto, es necesario apuntar que este fenómeno se da abrumadoramente en las Administraciones de nuestro entorno, y que la mayor parte de la doctrina entiende que puede provocar un aumento del grado de frustración laboral en las organizaciones públicas. Junto a esto, se produce una merma en las aspiraciones de las personas menos preparadas, al tener que competir en los grupos bajo con aspirantes de preparación muy superior.

2. La inexistente o deficiente fase de orientación y acogida a los funcionarios de nuevo ingreso, que cuestiona el desarrollo de la cultura organizativa de las Administraciones españolas<sup>216</sup> al ser este un momento clave (Aoiz, 1984: 65; Lloyd y Rue, 1997).

Siguiendo a Aoiz (1984) y Salvador (2008: 124) se puede definir la fase de acogida como un conjunto de iniciativas y procedimientos formales programados para facilitar al nuevo personal todas las informaciones necesarias para conocer mejor la organización, sus valores y actividades, el puesto de trabajo, sus derechos y deberes, e incluso su historia. De ahí que utilicemos al enunciar este punto la palabra orientación, para expresar “sensus contrario” que se intenta evitar la desorientación del recién llegado, así como fomentar su participación en la vida activa de la organización<sup>217</sup>. No obstante, aun siendo señalado como deficiencia, el uso de manuales de acogida se ha extendido bastante ultimamente (Salvador, 2008: 124).

3. Las deficiencias en el diseño y organización de los procesos (Gómez, 2001), en palabras de Nalda y Carrillo (1993: 25) *de reducida validez y fiabilidad* :

- Por exceso de carga de pruebas de valoración de conocimientos desde una perspectiva estrictamente memorística (Gómez Rivas, 1995: 83; Gómez, 2001: 120; Jiménez y García-Calvo, 2006; Xunta de Galicia, 2008: 210), teórica<sup>218</sup> y predominantemente jurídica (Jérez y Magán, 2002: 8).

---

<sup>216</sup> La Administración del Estado es la que más desarrollada tiene esta fase, incluyendo un interesante “período rotatorio” de los funcionarios entre diversos puestos de contenidos diferentes a fin de familiarizarse con las distintas áreas de actividad y funciones.

<sup>217</sup> Para conocer en detalle las técnicas del proceso de orientación y acogida se aconseja consultar a Aoiz (1984: 65-68).

<sup>218</sup> Si bien la tendencia es a que cada vez se introduzcan más ejercicios prácticos y otras pruebas no memorísticas (Comisión de preparación del EBEP, 2005: 90).



- La tendencia a negar la experiencia previa y los conocimientos anteriores, que sí se fomentan en el sistema de concurso-oposición, siendo, sin embargo, el procedimiento de oposición libre el más extendido con mucha diferencia<sup>219</sup>.

- La escasa presencia de pruebas de demostración de habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes (Jiménez y García-Calvo, 2006), deficiencia que se combatiría, entre otras soluciones, con la inclusión de tests psicotécnicos específicos o simulaciones (Schultz, 1998; Salgado y Moscoso, 2008), tal y como propugnan para un modelo “idóneo” de selección Rodríguez (1995)<sup>220</sup>, o Sánchez Morón (2012).

- Las deficiencias en la propia organización de los procesos, frente a la cual los expertos (CEBEP, 2005: 93; Jiménez y García-Calvo, 2006: 4) preceptúan la existencia de órganos estables dedicados en exclusiva a la organización de procesos selectivos y dotados de un alto nivel de independencia funcional<sup>221</sup>.

4. La prácticamente nula utilización de los instrumentos conocidos como “predictores<sup>222</sup>”, así como indicadores de validez que aseguren, en la medida de lo posible, la idoneidad entre la persona y el puesto, reforzando en esencia el componente predictivo y utilizando para ello los instrumentos que al efecto se disponen, sobre todo desde el ámbito de la psicología aplicada al trabajo.

5. El hecho de que el modelo de selección del sector público español se configura a espaldas tanto del concepto más específico del puesto y a favor de adscripción a categorías genéricas (Rodríguez, 1995: 256; Gómez, 2001: 119), a espaldas del concepto de organización en cuanto entorno del puesto –centrándose casi en exclusiva en la persona a seleccionar y fundamentalmente sus conocimientos y requisitos académicos (Cardona, 2006: 5)–<sup>223</sup>. Siguiendo a Aoiz (1984), se estaría

---

<sup>219</sup> El mismo Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha defendido el sistema de concurso-oposición como un sistema que normaliza algo que está al orden del día en el mercado laboral privado, como es el hecho de tener en cuenta la experiencia de un trabajador como criterio de valoración en procesos selectivos o de promoción profesional. No obstante también se corre el riesgo como apunta la CEBEP (2005: 90), de ir en sentido contrario, esto es, sobrevalorando los servicios prestados como personal interino.

<sup>220</sup> En palabras de Salgado y Moscoso (2008: 23) *existe todo un arsenal de instrumentos para la selección*; así, además de las pruebas de capacidad, podría complementarse la selección (CEBEP, 2005: 90-91) con instrumentos de información biográfica, historiales profesionales (Salgado y Moscoso, 2008: 17) o incluso con entrevistas de selección verificadas objetivamente (por ejemplo mediante cuestionarios cerrados) y por personal especializado, aspecto este último incorporado al EBEP, pero de difícil encaje con la cultura de seguridad jurídica extrema en el acceso que se encuentra extendida mayoritariamente a nivel social. La Administración Autonómica de la Xunta de Galicia reconoce la posibilidad de incorporar tipos de pruebas en las que se demuestren habilidades relacionales, de iniciativa, o de claridad argumental (Xunta, 2008: 210).

<sup>221</sup> En dicha línea ha coincidido el texto del EBEP (Art. 61.4) al recoger la idea de crear órganos especializados en la organización de procesos selectivos.

<sup>222</sup> Predictores usados, por ejemplo, para conocer el umbral de stress de una persona, la habilidad en la toma de decisiones o la capacidad de análisis.

<sup>223</sup> En esta misma línea, tal como señalan Villoria y Del Pino (1995), se entiende, dada la desafección a la idea de puesto, que todo el mundo vale para todo, una vez cumplidos unos requisitos mínimos de



actualmente en una orientación muy útil cuando hay un alto número de candidatos y quizás la opción más económica. El problema de este tipo de selección, calificada de “modelo clásico” (Jiménez y García-Calvo, 2006: 2), es que descarta a candidatos que no dan un mínimo en todas las dimensiones profesionales exigidas, pero que podrían ser excelentes en alguna de las dimensiones individualmente consideradas si la selección se orientara al puesto.

6. La excesiva laxitud en la exigencia de requisitos, ciñéndose tan solo a que se posean determinados niveles académicos de estudio<sup>224</sup>.

7. La lentitud y rigidez (Nalda y carrillo, 1993: 25; Irujo, 1993; Jiménez y García-Calvo, 2006) del sistema selectivo en general, especialmente para la provisión urgente de puestos ubicados en contextos muy complejos o muy dinámicos, casos en los que el sistema resulta ineficiente para cubrir con la celeridad debida dicha demanda<sup>225</sup>.

Al margen del estudio de los sistemas selectivos, como subsistema para la gestión de recursos humanos, no entraremos en exceso en los requisitos administrativos de las convocatorias de los procesos. En todo caso, a fin de completar el sistema general de selección, se presentan numerados correlativamente, los pasos –o fases del flujograma de un proceso selectivo– que habitualmente se dan en las pruebas de acceso a las Administraciones, así como una somera explicación de los principios jurídicos fundamentales de los procesos selectivos. Cabe recordar en este punto la importancia concedida por la normativa y la jurisprudencia<sup>226</sup> a las bases de las convocatorias que se entienden como la auténtica “ley” del proceso selectivo (Valedor, 2005).

---

titulación académica del todo sobreponderados, dando lugar a lo que se ha llamado el fenómeno de la “titulitis” (1995: 230-231) y desconociendo, en conclusión, la idea de Barbero y Quirós (1995) de interconectar necesariamente los conceptos de puesto, organización y personal para que el proceso de un buen resultado.

<sup>224</sup> Abonando la idea de que el modelo de proceso selectivo en las Administraciones públicas españolas remite a las características de los llamados “sistemas de clasificación”, basados en la exigencia de un mínimo para el ingreso a lo que sigue el hecho de que después cada persona vaya profundizando en su carrera (Villoria y Del pino, 1995: 232).

<sup>225</sup> No obstante, según la CEBEP (2005: 85), este problema no puede servir como excusa para la pura y simple huida de las normas y procedimientos ordinarios configurados por la legislación de empleo público, a pesar de que, como afirman Nalda y Carrillo (1993: 25) o Jiménez y García-Calvo (2006: 3), el sistema corre el riesgo de desplazar hacia el cumplimiento de la legalidad todos sus esfuerzos, descuidando la eficacia o la agilidad como principio guía. Como posible solución apuntada por Fuentetaja (2002: 144) o la Xunta de Galicia (Xunta, 2008: 210 y 214) en consonancia con la prescripción de “agilidad” que se realiza en el EBEP (Art. 56.2.f); se podrían realizar pruebas de preselección –como las que realizan los aspirantes a funcionarios de la UE (Gabin, 2009: 120)–, demostrando determinados conocimientos o habilidades, que permitieran “habilitar” a los candidatos a participar en los procesos selectivos. De este modo la cantidad de candidatos y por tanto la organización de los procesos selectivos se podría mejorar.

<sup>226</sup> En este sentido, se pueden citar la STS del 17/07/95, la Sentencia del Tribunal Superior de Canarias (20/06/97) o la del Tribunal Superior de Catalunya de 22/06/01.

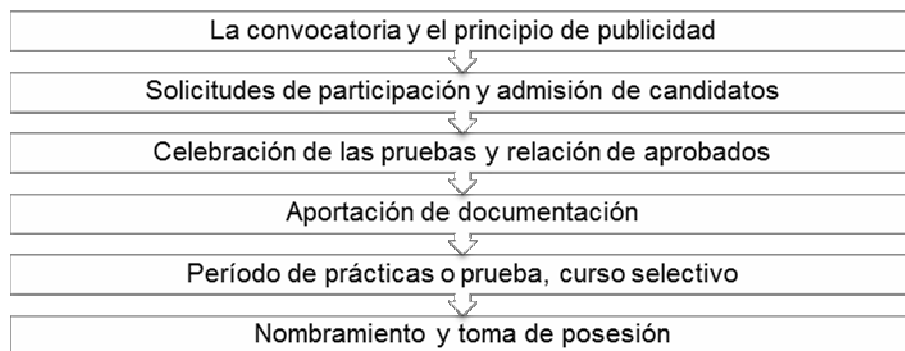


Gráfico nº9. *Fases de la tramitación del proceso selectivo.* Elaboración propia

Cabría ahora encajar someramente los procesos selectivos de ingreso en el marco normativo actual<sup>227</sup>, dado que precisamente es “a golpe de legislación” como van apareciendo las novedades en esta área de gestión de recursos humanos.

<sup>227</sup> Antes, no obstante, queremos hacernos eco de algunos de los peligros que acechan a los principios fundamentales de acceso al empleo público tal como ha señalado la Comisión para la preparación del EBEP (2005) o Martínez Girón (2010). Se trata, entre otros, de los procesos de consolidación de empleo temporal, aspecto de enorme importancia si lo vinculamos al dato de temporalidad en las Administraciones Públicas que aporta el INE en 2009 (26,2%). Además estos procesos responden a las irregularidades cometidas por la Administración en el proceso de contratación de empleados, o en el desarrollo del trabajo posterior, por lo que sorprende de forma importante su elevado número dado que la Administración, como afirma Martínez Girón (2010), debería ser un *empleador ejemplar*. Como afirma la CEBEP (2005: 84) se ha extendido a todos los ámbitos territoriales la abundante presencia de personal temporal que ha ido adquiriendo derechos de cara al reconocimiento del carácter estable de sus puestos de trabajo, que no de su derecho subjetivo a dicho puesto. Esta diferencia entre el derecho generado a la consolidación del puesto por su carácter “estable y permanente”, adquirido en vía administrativa o judicial, y el derecho subjetivo de los ocupantes de dichos puestos sigue tensionando el modelo de acceso al empleo público. Este personal resalta además una de las formas de desvirtuar el modelo de planificación de recursos humanos, ya que constata que cuando las vías formales de planificación y dotación están cerradas, los gestores públicos recurren a otros mecanismos para dotarse de personal (Gómez, 2001: 119).

No se trata, ni mucho menos, de ir contra el legítimo derecho a la defensa del puesto de trabajo, aspiración última de los ocupantes de los puestos. Se trata de que, como afirma la CEBEP (2005: 84), en la práctica se está integrando mediante “cursos breves, o pruebas muy simples” a empleados que sencillamente pasaron anteriormente por un llamamiento de listas o un simplificado proceso de acceso al empleo temporal. Además como recuerda Gómez (2001: 119) se generan en numerosas ocasiones episodios de favoritismo y arbitrariedad al hilo de estos procesos. Dicho fenómeno se está produciendo pese a las reiteradas sentencias contrarias (CEBEP, 2005: 84) de los más altos tribunales y prácticamente sin justificación jurídica. La Comisión citada establece una diferencia sustancial que es necesario resaltar, relativa a que una cosa es la “consolidación de los empleos” y otra muy distinta la subjetiva o particular de aquellos empleados que se han integrado en la Administración por procedimientos excepcionales y escasamente competitivos, gozando de una situación de privilegio frente a otros posibles interesados.

Se ha de buscar, en línea con lo señalado por la CEBEP (2005), que el personal con expectativas de consolidar su situación laboral y las personas con expectativas de ingresar en la Administración sin contacto previo alguno con la misma manejen unos mismos criterios claros de los principios a que se han de sujetar dichas expectativas. De lo contrario, estaríamos profundizando la brecha entre la igualdad formal (la que espera cualquier opositor de acuerdo con la constitución) y la igualdad real (completamente matizada por el hecho de pertenecer con carácter temporal a la Administración Pública). No nos situamos sin embargo, y desde una perspectiva de gestión de recursos humanos, en la línea de los que defienden, exclusivamente y en todo caso, la oposición libre, pues como han establecido la OIT y la jurisprudencia constitucional, es normal que se tenga en cuenta la experiencia profesional previa para el ingreso en cualquier organización sea privada o pública.

Los principios básicos de acceso al empleo público, que desbancan definitivamente al *spoil system*<sup>228</sup> están según la CEBEP (2005: 85) necesitados de importantes refuerzos dado que son un elemento clave de la función pública (Irujo, 1993). Resumidamente, se observan más elementos jurídicos que de gestión de personal, sintetizándose estos principios en (Villoria y Del pino, 1995: 239; Rodríguez, 1995: 256; Castillo, 2008):

– El principio de igualdad<sup>229</sup> y libre concurrencia en el acceso (Art. 40 C.E.) deudor de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1799 (Art. 6), y el consiguiente derecho al acceso incluido en el artículo 23 de la constitución española<sup>230</sup>.

– El principio de mérito y capacidad<sup>231</sup>, Este principio se traduce como ha señalado Corral (2000), en la prohibición de todo criterio selectivo que no atienda a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los candidatos, aunque estos dos principios no deben constituir un fin único ya que es de extrema importancia la vigilancia de la idoneidad (Jiménez y García-Calvo, 2006)<sup>232</sup>.

– El principio de publicidad y transparencia en los procesos, que sin estar vinculado a la selección por vía constitucional, sí figura en toda la normativa sectorial de desarrollo

<sup>228</sup> Sistema de “botín” que surge en los Estados Unidos en los años 30 y según el cual cada partido coloca en la administración a los “suyos” hasta que se produce un cambio de turno político que renueva también dichos cuadros administrativos.

<sup>229</sup> Cabe recordar también la incorporación a la práctica real de los procesos selectivos y en sus propias convocatorias, de la llamada “cuota de discapacitados” (actualmente un 5% según Art. 59 del EBEP aumentada al 7% de las vacantes en el caso de Galicia), que permite a las personas con un grado de discapacidad determinado, acceder a la Administración por un turno específico y con una adaptación de la organización del proceso selectivo a sus circunstancias limitantes en consonancia con la normativa 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

<sup>230</sup> También la jurisprudencia ha contribuido a definir claramente los perfiles de este principio y su relación con la selección; en este sentido la STC 18/1987 acota que lo que se intenta prohibir constitucionalmente es el hecho de que las reglas de procedimiento para el acceso a cargos y funciones públicas se establezcan, no mediante términos generales y abstractos, sino mediante referencias individuales y concretas (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre; 50/1986, de 23 de abril; 148/1986, de 25 de octubre; 18/1987 de 16 de febrero; 67/1989, de 18 de abril, y 27/1991, de 14 de febrero). También existen numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que abordan otros aspectos importantes como la ilegalidad de establecer requisitos que tengan carácter discriminatorio o el deber de impedir diferencias de trato entre los aspirantes. Cabe recordar además que el ideal de igualdad solo se puede cumplir formalmente, pues no se puede olvidar que a medida que se complican los procesos de selección pública, más importancia tienen aspectos como la procedencia social, las circunstancias familiares o, en definitiva la posibilidad de tener disponibilidad de tiempo y dinero para preparar un proceso selectivo de la exigencia que se está imponiendo (Gómez, 2001: 120).

<sup>231</sup> Observado desde las antiguas dinastías chinas, así como en el modelo administrativo prusiano estudiado por Weber (Ramió, 1997: 36), en el artículo 6 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano (1789), además de estar omnipresente actualmente en Francia o Italia (Parada, 2007: 13) y en el artículo 103.3 de la CE. Estos principios configuran un sistema de garantías que se completa con la legislación ordinaria del ámbito administrativo, que profundiza en el desarrollo de estos principios constitucionales.

<sup>232</sup> Al respecto de los principios tratados es esclarecedora la STS de 24 de mayo de 1989 que establece que *la CE impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran también considerarse violatorias de dicha igualdad todas aquellas que, sin esas referencias, establezcan una diferencia entre los españoles.*

posterior, incluido el EBEP, siendo además relacionado por el TC, a la plenitud del artículo 23.2 de la CE sobre acceso de los ciudadanos a cargos públicos<sup>233</sup>.

– La conexión entre las pruebas a superar y las funciones o tareas a desarrollar.

Por su parte, los requisitos para el acceso a la función pública no han sufrido en los últimos años variaciones de gran relieve, además de no generar apenas debate doctrinal (CEBEP, 2005: 86), y siguen pasando por los de nacionalidad<sup>234</sup>, edad<sup>235</sup> no excediendo de la edad que se establezca para cada cuerpo y teniendo en cuenta las limitaciones que se dan normalmente en los cuerpos policiales y de servicios de extinción de incendios<sup>236</sup>; titulación<sup>237</sup> debiendo el candidato estar en posesión del

---

<sup>233</sup> En este sentido el alto tribunal indica en su sentencia de 25 de octubre de 1983 que: *La publicación es algo esencial a la convocatoria y ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración.*

<sup>234</sup> Para ser funcionario es preciso ser español. A esto hay que añadir, positivamente, que cualquier español tiene derecho a acceder en condiciones de igualdad a cualquier cargo o función pública en todo el territorio nacional. No pueden, pues, establecerse distinciones por razón de vecindad local o de “condición política” autonómica. Algo distinto es que se exija o se prime el conocimiento de una lengua cooficial, tal y como recoge, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Galicia en su Art. 25. Hoy en día, sin embargo, el requisito de la nacionalidad española ha quedado matizado por la posibilidad de que accedan a la función pública en ciertos casos los nacionales de los demás miembros de la Comunidad Europea en idénticas condiciones que los españoles. Esta posibilidad deriva del derecho de libre circulación de los trabajadores que, como se sabe, constituye uno de los pilares de la Comunidad Europea y, aunque el artículo 48.2 TCEE dispone que las disposiciones sobre libertad de circulación «no serán aplicables a los empleos en la Administración pública», el TJCE, desde hace tiempo, ha interpretado restrictivamente ese concepto. Según este Tribunal, por empleos en la Administración pública, a efectos de lo dispuesto en el citado Artículo 48.4, hay que entender tan solo los que «comportan una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de otras colectividades públicas». En cualquier caso, el problema fundamental consiste en definir cuáles son esos empleos que comportan participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o la salvaguarda de los intereses generales, dado que el UCE no ha establecido un listado de estos empleos, sino que los determina casuísticamente. En virtud de todo ello, la legislación española ha regulado el acceso a «determinados sectores de la función pública» de los nacionales de los demás Estados de la Comunidad Europea. Estos ciudadanos pueden acceder en idénticas condiciones que los españoles a «la función pública investigadora, docente, de correos, sanitaria de carácter asistencial y a los demás sectores de la función pública a los que, según el derecho comunitario, sea de aplicación la libre circulación de trabajadores». La Ley 17/1993 exige que los nacionales de los Estados miembros acrediten su nacionalidad y el cumplimiento de los requisitos exigidos a todos los participantes para ser admitidos a los procedimientos de selección, así como que no están sometidos a sanción disciplinaria o condena penal que les impida el acceso a la función pública en su Estado. También establece que la pérdida de la nacionalidad española o la de cualquier Estado miembro de la Comunidad Europea implica la pérdida de la condición de funcionario, salvo que se adquiriera simultáneamente la nacionalidad de otro Estado miembro. Cabe también preguntarse al respecto si los nacionales de países que no son miembros de la Unión Europea pueden acceder en algún caso a la función pública española. La Ley contempla esta posibilidad, condicionándola a que la establezcan Tratados internacionales celebrados por la Comunidad Europea y ratificados por España.

<sup>235</sup> Con el cambio realizado por el EBEP estableciendo como mínimo los 16 años y no los 18 en consonancia con lo dispuesto en la normativa laboral general.

<sup>236</sup> Cabe recordar que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad (fallo 37/2004) de la previsión general de acceso a mayores de 55 años, que se intentó incorporar en el Real Decreto 781/1986 de 18 de abril.

<sup>237</sup> A estos efectos se ha distinguido entre título superior y titulación específica, en el sentido de que tener un título superior al exigido no es causa de exclusión ya que ello vulneraría el principio de igualdad, pero sí procede la exclusión cuando se requiere un título profesional específico porque ello no discrimina a los titulados superiores, sino que se trata de una aplicación racional del principio de división del trabajo, según ha dispuesto, por ejemplo, el Tribunal Supremo en sentencia de 6 de febrero de 1987.

título exigido o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias; no padecer enfermedad o defecto físico impeditivo<sup>238</sup> y manteniendo por tanto la capacidad funcional para el desempeño de tareas (Art. 56.1.b EBEP); no haber sido separado o inhabilitado (Art. 56.1.d) EBEP); así como otros requisitos aplicables a cada proceso de selección concreto<sup>239</sup>, y en particular el conocimiento de lenguas cooficiales (Art. 56.2 EBEP)<sup>240</sup> o el conocimiento de algún idioma de la U.E. para los puestos técnicos (Xunta, 2008: 211).

Estos requisitos siempre deberán guardar una relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar, así como deberán establecerse de manera abstracta y general tal y como indica el artículo 56.3 del Estatuto Básico del Empleado Público y la jurisprudencia comentada.

Además de los anteriores principios y requisitos fundamentales de los procesos selectivos públicos, podemos citar algunas otras prescripciones que, sin estar tan presentes en la normativa, constituyen un marco limitativo para el eficaz desenvolvimiento de los procesos selectivos.

Así, la especialización<sup>241</sup> y profesionalización de las personas y órganos de selección encargados de resolver los procedimientos de acceso, las garantías de independencia y objetividad de los mismos o la preponderancia de la discrecionalidad técnica como criterio de actuación constituyen aspectos fundamentales (Jiménez y García-Calvo, 2006). Esta especialización, profusamente comentada en la literatura, ha de entenderse no solo a nivel de control de la objetividad, sino, en una perspectiva habitualmente olvidada, como la de especialización en la aplicación de técnicas y habilidades de selección (Fuentetaja, 2002: 175; Jiménez y García-Calvo, 2006: 6). Se busca de esta manera aumentar la legitimación social de la función pública (Jiménez y García-Calvo, 2006: 2), con un incremento de la agilidad como consecuencia –rasgo de “buena salud” de un proceso selectivo–, así como abordar el

---

<sup>238</sup> Conviene recordar que, incluso, al contrario se pueden exigir condiciones físicas superiores a la media como en cuerpos de emergencias o policiales.

<sup>239</sup> Como, por ejemplo, la condición física, determinada. Pero, como recalca la jurisprudencia, en esta materia muy abundante, los requisitos deben establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas y no mediante referencias individualizadas. En particular, no pueden introducirse diferencias de trato relacionadas con el nacimiento, el sexo, la raza, la vecindad, las creencias u opiniones personales y la pertenencia o no a partidos, sindicatos u otras asociaciones, pues ninguna de ellas guarda relación alguna con el mérito y capacidad.

<sup>240</sup> En este sentido, cabe mencionar la STC 46/1991, en que el alto tribunal afirma la constitucionalidad de la exigencia del conocimiento de la lengua catalana en un proceso selectivo público en dicha Comunidad Autónoma y dado que estamos en el conocimiento de la lengua ante un *una exigencia perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas*.

<sup>241</sup> Esta especialización no ha de dejarse solo al ámbito sectorial objeto de las funciones del puesto convocado. Parece imprescindible que progresivamente se vayan incorporando especialistas en selección y valoración de personal que puedan orientar el rigor y la fiabilidad de los procesos selectivos en lo que se refiere a la idoneidad persona-puesto.



problema de la equidad, en el sentido de que no deberían existir en una misma organización procesos selectivos muy diferentes tanto respecto al nivel de exigencia establecido como al diseño del propio proceso.

También la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad de los aspirantes ha de ser cuidadosamente protegida teniendo en cuenta su adecuación para evaluar las competencias que forman parte del perfil de idoneidad previamente definido.

Además en esta área tan “delicada” es fundamental que los directivos encargados de la selección tengan el máximo apoyo político e institucional, pues se trata de una materia muy proclive a la generación de desconfianzas y desacuerdos.

En este ámbito el EBEP ha incorporado como principales novedades (Cámara, 2007) la prohibición de la presencia de órganos de representación política –ejemplo muy extendido de alcalde y/o concejales en un tribunal de oposición–, y el que la participación en tribunales pase a ejercerse de forma individual y nunca a cuenta de nadie –nunca, por ejemplo, en representación de organización o asociación alguna–. Huelga decir que también debería garantizarse que mayoritariamente los miembros del órgano de selección dominen el área profesional objeto de la cobertura.

En lo concerniente a la seguridad y transparencia de los procesos selectivos, encontramos acertada la posición de la CEBEP, que reconoce (2005: 83) el esfuerzo de las Administraciones en España para mejorar en rigor, transparencia y coherencia de los procesos selectivos; pero recuerda que estas mejoras conviven con procesos selectivos en los que se mantienen deficiencias en transparencia y publicidad, falta de garantías o interferencias clientelares y favoritismos de diverso tipo, aunque con grandes diferencias entre Administraciones (Sánchez Morón, 2012: 1). Junto a ello, el aumento de la tasa de empleo temporal ha permitido utilizar en ocasiones procedimientos de selección temporal más discrecionales<sup>242</sup> (Fernández y Díaz, 2009; Jiménez y García-Calvo, 2006).

Abordando ahora específicamente el concepto de “reclutamiento”, cabe señalar que este tiene un contenido muy diferente al de selección<sup>243</sup>, proceso al que precede y

---

<sup>242</sup> En agosto de 2012, ante una denuncia de ilegalidad de un aspirante a un empleo como laboral temporal en la Diputación de Ourense, la jueza encargada alega haber encontrado irregularidades en la gestión de sistema de empleo temporal. Vid La Voz de Galicia (16/08/2012)

<sup>243</sup> Cabe mencionar siguiendo a Villoria y Del Pino (1995: 228), entre los proyectos enfocados al reclutamiento, los convenios de la universidad con las administraciones para que los jóvenes comiencen a tener su primera experiencia laboral, las iniciativas de imagen como las citadas campañas del ejército, o la utilización del voluntariado como primera toma de contacto del individuo con el servicio público pero sin sustituir estrictamente desempeños de puestos profesionales (práctica habitual por ejemplo en ONG's). Estas “acciones de reclutamiento”, permiten detectar desafecciones con el tipo de trabajo o con el servicio público antes del ingreso.



condiciona (Aoiz, 1984: 42). Encaja históricamente con dos ideas: por un lado, la de hacer atractivo el empleo público (Lloyd y Rue, 1997; Naciones Unidas, 2009: 7) y, por otro, con la búsqueda de candidatos para la posterior selección<sup>244</sup>. Se trata, en todo caso, de un concepto de escasa presencia en nuestro sistema y baja competitividad (Bañón, 1993: 18). Otros autores (Rodríguez, 1995) identifican, en el ámbito de las Administraciones Públicas, el instrumento de la OPE, como el documento que publicita las necesidades de nuevos efectivos de una administración y por tanto la idea de reclutamiento.

Por último, explorando las incipientes vías de mejora, cabe resaltar como nueva tendencia muy extendida en el sector privado, la basada en modelos de “gestión por competencias” (Alles, 2008) que incluye la selección por tales criterios (Salgado y Moscoso, 2008: 16). Mediante este sistema, de alto valor estratégico (EGAP, 2006b: 10; Salgado y Moscoso, 2008: 16), se ensamblarían, como explica Salvador (2008: 117), las necesidades del puesto concreto de trabajo con el perfil profesional requerido (Fuentetaja, 2002: 144). Para esta tarea se identificarían previamente las competencias de cada puesto para desarrollar las funciones asociadas, y posteriormente se contrastarían con las competencias que aportan los candidatos<sup>245</sup>. El énfasis se sitúa en este caso en lo que el individuo puede aportar a la organización, y en el aprovechamiento máximo del potencial de cada persona para ponerlo al servicio del sector público.

---

<sup>244</sup> Esta dificultad para el reclutamiento sucedía sobre todo en los cuerpos militares en los que dicho reclutamiento es normalmente más complicado dado el factor de peligrosidad, la dura disciplina y otros aspectos inherentes al oficio militar. Podría decirse que aún sucede, aunque en menor medida, así, en el período 2000-2004, las fuerzas armadas españolas y el gobierno iniciaron diversas campañas a fin de hacer atractivo el ingreso en el ejército, si bien en el resto de Administraciones, incluidas las fuerzas de seguridad estatales no militarizadas, no ha habido en los últimos tiempos problemas de escaso reclutamiento, sino, más bien, lo contrario. Este reclutamiento también solía emprenderse para el cuerpo de abogados del Estado, en cuyo ámbito eran habituales las presentaciones en facultades de derecho a fin de mejorar el atractivo profesional de tal orientación laboral, y mejorar las tasas de ingreso en dicho cuerpo (Pascual, 2008:1).

Afectando al reclutamiento, por su inutilidad en momentos de crisis, es muy relevante el aumento de aspirantes a un empleo público como efecto de la crisis iniciada en 2007. Por último, cabe incidir, en el plano cultural de la población española, en el hecho de que una y otra vez la encuesta anual del CIS sobre a qué futuro idóneo aspiran los jóvenes españoles, el de funcionario es el futuro soñado por la gran mayoría, independientemente del ámbito científico, jurídico-social u otros en los que los jóvenes encarrilen sus estudios, contradiciendo así lo manifestado por Rodríguez (1995: 258), así como la problemática suscitada por Gómez Rivas (1995: 76) o las palabras de Nalda y Carrillo (1993: 25) que observan como importante la falta de una política activa de reclutamiento. En todo caso, sin valorar los datos que han manejado estos autores, dicha afirmación es a día de hoy, y quizás por los cambios acaecidos en el contexto económico, totalmente improbable, dados los datos actuales de solicitudes de ingreso, así como las continuas encuestas del CIS a las que se ha hecho referencia anteriormente. Así lo atestigua la directora de la Academia Adams en Barcelona que alude a este fuerte repunte por la crisis en el debate de la 2 sobre “Crisis y funcionarios” de 20 de enero de 2012. Sí hay coincidencia, no obstante, en que existen casos de cuerpos muy específicos en que las plazas convocadas pueden no llegar a cubrirse (Pascual, 2008: 1), por ejemplo, informáticos, enfermeros o ingenieros, aunque todo depende del contexto laboral en el que se convoca la oposición y si se celebra o no en un momento de crisis.

<sup>245</sup> La gestión por competencias (Alles, 2008) va más allá del proceso de selección, y, de abordarse de manera integral, tendría consecuencias también sobre otros subsistemas como el de carrera, el formativo, el retributivo (Corral, 2007: 71-72), o sobre la propia organización del trabajo (Férez, 2006).

## 2.4. Desarrollo de carrera y formación

### *Desarrollo de carrera*

Buena parte de la responsabilidad de que los empleados públicos cumplan con las expectativas que sobre ellos y la gestión pública se tienen, reside, unido al apartado anterior de reclutamiento y selección, en mantener unos recursos humanos permanentemente actualizados y formados. Junto a la formación, y conectada a ella (Férez, 2006), se revela como factor estratégico clave el hecho de permitir que los empleados puedan promocionar en su carrera<sup>246</sup> –factor motivador y elemento clave estructural de funcionamiento de cualquier organización (Palomar, 2007: 200-201)–. Esta carrera podrá proporcionarles a los empleados públicos seguridad en el puesto, mejoras en la conciliación, mejoras económicas o simplemente reconocimiento (Blanco, 2005: 200). Pero todo ello ha de hacerse manteniendo siempre la salvaguarda de ofrecer el mejor servicio público posible; es decir, velando por la operatividad de los recursos humanos y su permanente validez como instrumento de la organización (Blanco, 2005: 199) para el cumplimiento de sus fines públicos. Se observa así, nuevamente, un movimiento pendular entre la potestad de organización y mejora de la Administración y las expectativas profesionales (Xunta, 2008: 215).

Si bien las definiciones del concepto de carrera son inabarcables, nos parece especialmente completa la establecida por Palomar (2007: 204), a pesar, de que, como indica el autor, es extraída de las conclusiones al respecto de la carrera profesional en el ámbito privado. Según esta definición, la carrera sería considerada como el conjunto de expectativas razonables y firmemente establecidas por la organización, cuya realización permite la satisfacción del empleado a lo largo de su vida laboral, bien sea mediante mecanismos de ascenso jerárquico, bien mediante elementos sociológicos o de entorno y, sobre todo, con factores retributivos. El EBEP establece que se trata de un derecho de los empleados públicos<sup>247</sup> (Fuentetaja, 2009: 65) presidido por la idea de que la carrera supone ante todo una mejora (Fuentetaja, 2008a).

El sistema o modelo de carrera administrativa<sup>248</sup> establecido en España (Secretaría de Estado para la función pública, 2009: 6), en tanto que sistema cerrado en lugar del “abierto” u orientado al puesto, selecciona a los funcionarios públicos al

---

<sup>246</sup> En este sentido, cabe recordar que el Art. 35 de la Constitución Española establece el derecho a la promoción en el trabajo, derecho que el EBEP incorpora como fundamento de actuación en su Art. 1.3.g), en el que dispone como tal fundamento el del desarrollo y la cualificación profesional permanente de los empleados públicos.

<sup>247</sup> En este mismo sentido se expresan los tribunales en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (701/2000), de 26 de Junio, en la que puede leerse que *la carrera administrativa constituye un auténtico derecho subjetivo del funcionario público*.

<sup>248</sup> Este modelo rige en Francia y, con matizaciones, en España, Italia, Alemania o Portugal.

inicio de su vida profesional para un cuerpo y no para un puesto, a través de un procedimiento basado en los principios de mérito y capacidad (Martín, 2009), desarrollando su vida profesional en la Administración.

Para entender el modelo, unido al concepto de carrera hay que citar el de inamovilidad<sup>249</sup>, como una de las principales características de la trayectoria profesional en la Administración Pública. La inamovilidad tiene su arraigo, como sabemos, en la función de garantía e independencia frente al poder político, así como en el aseguramiento de la continuidad del funcionamiento de la Administración en momentos que, de otra manera, la bloquearían –como un cambio de gobierno máxime cuando arrastra un cambio de composición política–.

Siguiendo a Gutiérrez Reñón (1987) y Lloyd y Rue (1997), la carrera debe perseguir como *objetivos*:

1. Establecer cauces de promoción en función de la capacidad profesional para satisfacer las necesidades de la organización.
2. Asegurar una razonable estabilidad que evite descensos bruscos en la trayectoria profesional.
3. Informar claramente de las trayectorias posibles y fijar un techo suficientemente elevado para permitir una realización de expectativas profesionales comparable a la que pueden alcanzarse en otras grandes organizaciones privadas o en el ejercicio libre de la profesión.

Ha de tenerse en cuenta que la carrera es muy corta en algunos casos –sobre todo en el grupo A1– (Nalda y Carrillo, 1993: 25; INAP, (2004: 507), comparada con el sector privado, llegándose rápidamente al techo profesional<sup>250</sup> (Parrado, 2001a: 158). Esta llegada “fulgurante” al techo de carrera tiene efectos negativos sobre las nuevas promociones de ingreso que ven en él un obstáculo casi permanente a sus propias aspiraciones profesionales (Ramíó, 1996: 144). Además, las carreras excesivamente “fulgurantes” en los grupos altos comparten espacio con carreras excesivamente

---

<sup>249</sup> Al respecto el Art. 14 del EBEP establece como derecho individual el de inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

<sup>250</sup> Resulta sugerente el artículo publicado por ABC (11/05/2008) con el título “Se buscan directivos dispuestos a remangarse”, en el que se mencionan grandes empresas que prevén para sus directivos un período rotatorio por todas las fases del proceso, pero, sobre todo, por puestos de contacto directo con el público. A línea similar se adhieren muchas voces que claman contra la excesiva rapidez y juventud con que en algunos casos se llega al techo en la carrera administrativa, con escasa o ninguna experiencia previa y un gran desconocimiento de la organización pública, pero con una oposición pulcramente aprobada para un cuerpo superior. También Ramíó previene sobre este hecho al constatar (1996: 144) cómo en la Generalitat de Catalunya, el 40% de los subdirectores generales tienen menos de 40 años, fenómeno que se da en el caso de los jefes de servicio entre los que el 47% tienen menos de esa edad.

“lentas” en otros –grupos inferiores al A1 y A2–, en los que, aun reuniéndose todos los requisitos de idoneidad, la carrera puede llegar a verse como algo muy lejano sobre todo en algunas Administraciones, y especialmente en los pequeños ayuntamientos (Irujo, 1993)<sup>251</sup>.

El sistema de carrera que comparte España, tal y como sintetiza Blanco (2005: 202-203) analizando los estudios realizados sobre los países de la OCDE, se ha demostrado extraordinariamente eficaz en transmitir los valores de una cultura común que contribuye a crear una conciencia colectiva de responsabilidad. El sistema de carrera está, así, en disposición de cumplir con el objetivo teórico de impulsar la creación de un colectivo con unos valores compartidos y una cultura común que garanticen una independencia frente al poder y una orientación hacia el servicio público.

Al contrario, y como nota negativa junto a una valoración general insuficiente del modelo de carrera en el sector público para los países desarrollados (OCDE, 2001: 12), la valoración de la responsabilidad individual se encuentra más difuminada, de ahí que en algunos países se hayan implantado, o estén en vías de ello, sistemas de retribución por el desempeño, especialmente para los directivos públicos. El sistema de empleo público y de carrera actual no suele disponer de un sistema de valoración del trabajo realizado ni de la compensación cuantitativa ni cualitativa del mismo (Palomar, 2007: 204). El propio EBEP (Arts. 20.3 y 20.4) busca una cierta conciliación de los sistemas de provisión y carrera con los de evaluación de resultados u objetivos (Xunta, 2008: 216) combinando el derecho al puesto del empleado público con el alcance de ciertos niveles de cumplimiento de objetivos que se establezcan<sup>252</sup>.

Antes de definir los rasgos principales del modelo de carrera en España, es fundamental señalar como presupuesto previo la importancia de que las reglas de los sistemas de promoción y carrera sean claras y conocidas por los empleados a los que se van a aplicar (Palomar, 2007: 206), a fin de no socavar la legitimidad misma de la organización –“equidad o justicia organizativa” (Fayol, 1987; Cuenca, 2010: 20)– y por ende su propio funcionamiento.

Como se sabe, la carrera administrativa está estructurada en España mediante<sup>253</sup> el ascenso por grupos, grados y categorías que se van adquiriendo de una

---

<sup>251</sup> Según el CIS (2006a), el 60% de los empleados públicos entrevistados (de un total de 625) afirma que la Administración les ofrece pocas o ninguna posibilidad de conseguir una carrera administrativa satisfactoria.

<sup>252</sup> El gobierno del Estado, en el marco del diálogo social en la función pública, ha insistido en la necesidad de vincular carrera a evaluación del desempeño (Martín, 2009).

<sup>253</sup> En el concepto de carrera se incluye en esta exposición también los sistemas de promoción interna en los que se persigue el cambio de grupo funcional.

manera progresiva a lo largo de toda la vida profesional<sup>254</sup>. Este modelo de carrera tradicional, en el que adquieren una gran importancia los sistemas de provisión voluntarios (concurso y libre designación), introduce un sistema por el cual se ordenan las oportunidades de ascenso y expectativas de progreso, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. No obstante, cabe señalar que la conformidad a estos principios muy presentes en los sistemas de acceso, es marcadamente matizada –diríamos que con cierta tibieza– cuando se enmarcan en procesos de selección para la provisión interna, como ha señalado Férrez (2006) apoyándose documentalmente en las STCC 192/1991 de 14 de octubre y 200/1991 de 28 de octubre.

A pesar de algunos cambios, “flexibilizaciones” (Férrez, 2006) o vías de experimentación novedosas y no cerradas<sup>255</sup> incluidas por el EBEP<sup>256</sup>, y que pueden incluso ser aplicadas conjuntamente al no ser opciones excluyentes (Laguna, 2008: 52), es necesario señalar que el desarrollo de las modalidades de carrera está vinculado a la entrada en vigor de esta materia en la medida en que, a su vez, desarrollen las leyes específicas de función pública de cada Administración autonómica. Se manifiesta, así, una vez más, el carácter “abierto” o “estrictamente básico” (Fuentetaja, 2008a) del EBEP, lo que en la realidad supone que en gran medida sigue vigente un sistema de carrera fuertemente basado en las figuras clásicas perfectamente acotadas por la normativa sobre función pública, aunque sin fijarse un mínimo común, como serían con carácter ordinario<sup>257</sup>:

---

<sup>254</sup> En Francia, adalid del sistema cerrado seguido como principal referencia por el sistema de función pública español, existen dos mecanismos de carrera: el primero, desarrollado dentro del cuerpo y basado en la antigüedad, y un segundo, que permite ser nombrado en los puestos directivos en virtud del principio de mérito y de las competencias personales.

<sup>255</sup> Recordemos que el EBEP (Art. 16.3) menciona las cuatro modalidades de carrera, “entre otras”, abriendo por tanto las posibilidades de diseño de nuevas modalidades.

<sup>256</sup> Sobre las tendencias de los países de la OCDE en materia de carrera es interesante el trabajo de Blanco (2005: 199-210).

<sup>257</sup> Como la perspectiva seguida en el presente trabajo es la de la gestión de recursos humanos, no se consideran otras formas de provisión: por su carácter extraordinario, comisiones de servicio; o por su carácter forzoso, comisiones de servicio forzosas, movilidades o reasignaciones forzosas, remociones de puestos, incapacidad sobrevenida, movilidad para las víctimas de violencia de género, permutas, así como aquellas adaptaciones particulares que se puedan desarrollar a nivel específico de cada Administración concreta.

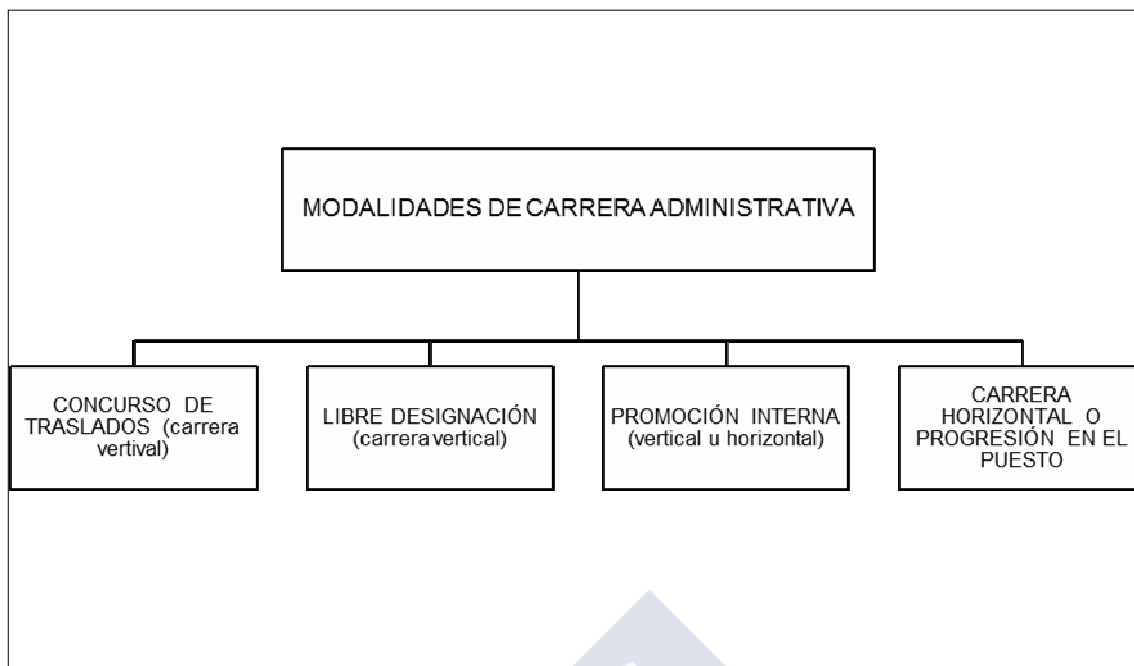


Gráfico nº10. *Modalidades de carrera administrativa*. Elaboración propia

1.– *El concurso de traslados (modalidad de carrera vertical)*: forma de provisión ordinaria o “normal” (Ferreira, 2002: 123), que se configura también como la principal vía de carrera vertical a tenor de los tipos de carrera dispuestos en el EBEP<sup>258</sup>. Se configura como una figura tradicional que cumple, además de una función de desarrollo de carrera, una función de facilitación de la movilidad del empleado público (sistema de provisión voluntario por excelencia) como recomendaba el MAP (2000), en línea con la aspiración de conciliación de la vida familiar y laboral incorporada a la normativa de función pública<sup>259</sup>.

<sup>258</sup> Según el Art. 16 del EBEP, podemos considerar las siguientes modalidades de carrera: a) Carrera horizontal, progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo; b) Carrera vertical, ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto (concurso y libre designación); c) Promoción interna vertical, ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo o Grupo de clasificación profesional a otro superior; y d) Promoción interna horizontal, acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el Art.18. Además aclara el EBEP que los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

<sup>259</sup> También se ha utilizado este sistema para la rotación entre puestos aun cuando no suponga una promoción económica o jerárquica para el empleado; así se utiliza habitualmente para cambiar de puestos que el empleado considera subjetivamente “excesivos” por muy distintos factores, como puedan ser la exposición al público, su gran responsabilidad, o la sobrecarga de trabajo. Muy conocido en este sentido ha sido el caso del bloqueo de los juzgados en España por las carencias de personal funcionario. Como reconoció un informe auditor de la propia Administración de justicia, dicho colapso fue producido por una “excesiva frecuencia de rotación” en determinados juzgados, que, en el mejor de los casos se solucionaba provisionalmente con funcionarios interinos que lógicamente tardaban un tiempo en adaptarse a las funciones del puesto, desencadenándose finalmente un colapso administrativo de los juzgados. El propio EBEP reconoce incorporar novedosas vías para desarrollar la carrera profesional por parte de las Comunidades autónomas, desde la idea de combatir, entre otros efectos perniciosos del sistema, el de que el funcionario tenga necesariamente que rotar (concurrir) para mejorar profesionalmente.



Esta figura tradicional presenta como fundamental debilidad la predominancia del factor de la antigüedad (Irujo, 1993) como principal mérito para el desarrollo de la carrera administrativa aun a pesar de cierta mejoría experimentada con la implantación de otros criterios vinculados con la profesionalidad o con la eficaz ejecución de tareas (Bañón, 1993: 19). Se puede seguir afirmando por tanto, la existencia (Blanco, 2005: 200) de una Administración y carrera tradicionales.

Hay que decir, no obstante, que este predominio del factor antigüedad no es impuesto por la normativa, y en el marco de la negociación colectiva se podría corregir o matizar potenciando otros factores como por ejemplo la trayectoria profesional, el trabajo realizado anteriormente, la experiencia adquirida y acreditada, determinados niveles de conocimientos, o de competencias, habilidades y destrezas. El mayor peso que se podría dar a otros factores, ya sea en un plano general o en uno sectorial de áreas de actividad, redundaría en que se pudiera hablar de una actitud propia de una Administración moderna (Blanco, 2005: 200). Además, el predominio del factor antigüedad parece apoyar la idea de Nalda y carrillo (1993: 25) de que los concursos siguen imponiendo un sistema rígido y excesivamente burocratizado.

Conviene recordar, que el modelo de carrera de que disponga una Administración, como cualquiera de los subsistemas de la gestión de recursos humanos, esta transmitiendo o ayudando a modelar una determinada cultura organizativa: si prima la antigüedad sobre la formación o los resultados no se transita en la senda de la concienciación y responsabilización por los resultados, sino que se abona el discurso de la automatización y la inercia aplicada a la carrera, bajo la creencia popular extendida entre los empleados públicos, como problema que Longo (2012) considera principal del sistema de gestión, en el que, “lo hagas como lo hagas, progresarás con el paso del tiempo y el perfeccionamiento de trienios”.

El concurso presenta otros problemas, entre los que destacan el efecto indeseado de la “alta rotación” o “excesiva movilidad” (Nalda y Carrillo, 1993: 25; Galindo, 2005: 231; Arenilla, 2005: 37; CEBEP, 2005; Cantero, 2008). En este sentido la Xunta de Galicia (2008: 216-217) recuerda la cantidad de conocimiento especializado que se pierde en cada rotación así como la posibilidad de que la Administración pueda “atacar” dicho efecto con mecanismos que favorezcan que especialmente en áreas sensibles tengan buena estabilidad los funcionarios más conocedores de dichas áreas –idea que ha dado lugar a la modalidad de carrera horizontal o progresión en el puesto que se comentará más adelante (Gomis, 2009)–. Subyace a esta cuestión el requisito legal del límite, a desarrollar por cada Comunidad Autónoma, que se considera mínimo e idóneo para el servicio público, intervalo

temporal antes del cual no se podrá participar en esa rotación o movilidad vía concurso, y límite, por tanto, que se constituye en medida correctora de los posibles efectos perversos apuntados (Arenilla, 2005: 37). En todo caso nos movemos entre dos posibilidades: bien limitar los intervalos de rotación para concursar –solución de alto coste en forma de descontento de los empleados–, bien ofrecer soluciones de carrera en el propio puesto como las que se abordan en los siguientes apartados.

2.– *Libre designación (modalidad de carrera vertical)*: Otra de las posibilidades de carrera vertical, aunque excepcional y a justificar “caso por caso”<sup>260</sup> como ha reiterado ampliamente la jurisprudencia (Ferreira, 2002: 124; Mauri, 2003: 56). Como se ha anticipado en páginas anteriores, conlleva –siempre que este incorporada en RPT (Mauri, 2003: 56)– la designación de un funcionario, cumpliendo un mínimo de requisitos, pero con un importante margen de discrecionalidad en la selección. Los tipos de puestos en los que se da esta forma de provisión y carrera, suelen estar marcados por un especial nivel de responsabilidad o confianza.

Entre los “peligros” de esta forma libre de designar al apartarse de los criterios reglados de carrera señalados por Crozier (1993), está fundamentalmente la posibilidad de que se antepongan de forma no controlable legalmente los criterios de afinidad política o personal a los criterios profesionales, introduciéndose así un elemento negativo para el diseño de la carrera administrativa que confirma la opinión de Palomar (2007: 204) para quién el sistema de empleo público actual no permite conocer las reglas de ascenso jerárquico.

A estas delicadas cuestiones del sistema parece responder el EBEP (Art16), cuando extiende a la carrera administrativa los clásicos principios de acceso al empleo público (igualdad, mérito y capacidad). Podría extraerse así la conclusión, fundamentada en las explicaciones de Palomar (2007: 215), de que es posible que el desarrollo del EBEP vaya implicando que las respectivas Leyes de Función Pública Autonómica acaben por controlar en mayor medida estas formas de “discrecionalidad limitada” de provisión y a su vez de carrera profesional<sup>261</sup>.

---

<sup>260</sup> Numerosas sentencias negativas conminan a la Administración a afinar la interpretación de la excepcionalidad, corroborando algo que parecía un hecho en nuestras Administraciones, como es el abuso de esta fórmula de provisión, y la extensión de los criterios que justifican su utilización hasta límites exorbitantes. Al respecto, cabe mencionar la STS de 30 de marzo de 2009; STS de 9 de febrero de 2009; STS de 10 de diciembre de 2008; STS de 24 de septiembre de 2008 STS; STS de 27 de Noviembre de 2006; o STS del 7 de diciembre de 2005, entre otras. El Tribunal Constitucional también ha delimitado dicho concepto de excepcionalidad, entre otras en la STC 235/2000.

<sup>261</sup> En todo caso, estamos aun en una fase demasiado temprana de desarrollo del EBEP como para sacar conclusiones sobre si ha valido o no de algo esta acotación legal. Conviene recordar, como señaló Baena

También ha de señalarse que un exceso de plazas de LD tiene efectos negativos cuando se produce un cambio de gobierno, situando a la Administración que cambia de dirigentes ante un *impass* que difícilmente va a entender la ciudadanía.

Además, dicho exceso de LD contribuye a que se dé el fenómeno señalado anteriormente, de “inflación orgánica” (Mesa, 2001: 96), pues muchos altos funcionarios tenderán a impulsar medidas organizativas que creen puestos de nivel, por si surge un cambio de gobierno con su consiguiente cambio masivo de libres designaciones.

Es evidente que esta modalidad de carrera genera una fuerte dependencia a todos los niveles del designado, quien sabe que puede ser removido del puesto sin una justificación objetiva –de hecho un cambio de gobierno suele precipitar los ceses de las libres designaciones–, lo que puede extender los criterios de obediencia debida al superior a niveles no deseables para el control de legalidad de los asuntos públicos.

La cercanía y cruce de intereses entre lo útil al servicio público y lo útil a nivel político, abonaría la posición defendida por Jiménez (2006), Villoria (2001) o Ramió (2009), para quienes el espacio de dirección política, en el sentido visto y apoyado en las libres designaciones, ha de ser lo más reducido posible so pena de acabar convirtiendo, de generalizarse el uso de las LD's, nuestro ordenamiento *en un auténtico sistema spoil system* (Ferreira, 2002: 126).

La defensa principal de esta forma de hacer carrera apoyada, entre otros por Lorenzo de Membiela (2004a), se basa en que el dominio de acción política de la Administración pueda hacer posible sus líneas programáticas (Beltrán, 2000: 117), lejos de posibles desvirtualizaciones o problemas de implementación que puedan oponer las burocracias, ya sea organizadas en cuerpos, ya mediante los obstáculos que puedan oponer altos funcionarios individualmente considerados.

Pero ello suscita una vez más la polémica, nunca resuelta, de los límites entre política y Administración, debate, en el fondo, sobre el diseño institucional (Aucoin, 1997: 495; Matas, 2001).

Se trata de una controversia con dos líneas argumentales opuestas: por un lado, la manejabilidad de la Administración como factor para la realización de las políticas públicas (Lowi, 1969; Beltrán, 2000: 117); y frente a ello, la necesidad del control de legalidad, de seguridad jurídica y de profesionalización de los empleados públicos, que sigue presente como principio básico de configuración de las sociedades

---

(1995), que toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización.

democráticamente avanzadas<sup>262</sup> e incluso como presupuesto de la gobernanza (Aguilar, 2006).

3.— *La promoción interna (horizontal o vertical)*: Incluida necesariamente en la normativa sobre función pública como derecho de los empleados públicos a incentivar por las Administraciones<sup>263</sup>, tiene, sin demasiadas novedades en el EBEP (Art. 18), dos modalidades caracterizadas por su sentido vertical (cuando se pasa de un grupo a otro superior) o por su sentido horizontal (cuando lo que efectúa es un cambio de cuerpo o escala dentro del mismo subgrupo profesional)<sup>264</sup>. Sus requisitos son los clásicos de igualdad, mérito y capacidad, además de la correspondiente titulación y la previa permanencia durante dos años en el subgrupo inferior antes de poder optar al ascenso<sup>265</sup>.

Además de las expectativas profesionales que puede colmar la promoción interna, este sistema de desarrollo de la carrera cumple la función de aprovechar de forma óptima los recursos humanos disponibles en la propia organización (Férez, 2006).

Habida cuenta las pocas novedades incorporadas por el EBEP en este aspecto, sí conviene resaltar la incidencia que pueden tener en el futuro los artículos 20.4, que vincula la permanencia en el puesto con la evaluación del desempeño, y el 96.1, que prevé posibles efectos en forma de sanción o demérito a efectos de carrera en determinados supuestos en que los empleados públicos incurran en infracciones de la normativa de personal.

---

<sup>262</sup> Un ejemplo muy interesante de ello es cómo los medios de comunicación abordan peyorativamente el hecho de que un cambio de gobierno no suponga el cese inmediato de todas las libres designaciones otorgadas por el gobierno anterior. Dicho argumento, utilizado en Galicia para criticar al gobierno entrante bipartito del año 2005, fue presentado como un reflejo de la incapacidad del gobierno para gobernar apoyado en sus propios funcionarios afines. Supone toda una declaración de intenciones de lo que los medios “idealizan” como situación óptima: la de que un gobierno nuevo cambie necesariamente a todos los funcionarios que han estado a un nivel cuasi-político en el gobierno anterior. La misma noticia podría, de hecho, ser presentada en sentido inverso expresando que el gobierno entrante se vale de aquellas libres designaciones más capaces del gobierno anterior, dado que conocen en profundidad determinadas áreas de trabajo y podrán servir a al nuevo gobierno para agilizar la implementación de las políticas programadas con un mayor nivel de seguridad jurídica y de eficacia.

<sup>263</sup> Se puede citar aquí también la STC 50/1986, en la que se deja claro que la promoción a través del trabajo es un principio de plena aplicación en el ámbito de la función pública.

<sup>264</sup> Un ejemplo necesario para esclarecer este supuesto, de la promoción interna horizontal, sería el de un funcionario grupo A1 de cuerpos generales, licenciado en derecho que consigue promocionar dentro del grupo A1 al cuerpo especial de letrados. Con la introducción de este sistema de carrera horizontal por promoción interna, junto al punto siguiente de carrera horizontal en el propio puesto, fructifica una de las demandas históricas extraídas de las encuestas obtenidas de los propios funcionarios públicos (Férez, 2006: 89-90).

<sup>265</sup> Están por ver las consecuencias jurídicas que puede tener en el futuro el hecho de que para promocionar ya no se exijan dos años como funcionario de carrera, lo que abre la puerta a que los interinos que aprueben puedan promocionar en cuanto se incorporen de forma definitiva a la Administración. Esta incorporación proviene de la jurisprudencia europea y ha de ir incorporándose inevitablemente al sistema jurídico de la función pública en España.

4.– *La carrera horizontal o progresión en el puesto*<sup>266</sup>: Consiste en la progresión en grados, categorías u otros conceptos análogos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y lógicamente con una cierta consecuencia retributiva (Fuentetaja, 2008a). Las consecuencias concretas de esta opción de carrera deberán ser fijadas en las normas de función pública específicas que desarrollen el EBEP. El propósito del legislador es el de permitir progresar en la carrera administrativa (ascenso jerárquico, aumentando el nivel o consolidando grados, en el propio puesto de trabajo) a medida que se van acumulando, luego de su evaluación, determinadas capacidades –tales como conocimientos de idiomas, programas informáticos específicos, trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados u otras posibilidades que puedan diseñar los legisladores autonómicos y estatales–. En concreto se deberá valorar, según el EBEP, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño<sup>267</sup>.

Esta modalidad intenta remediar el efecto pernicioso comentado en líneas anteriores de la excesiva “alta rotación” en la que caen los empleados públicos para poder mejorar su promoción profesional (CEBEP, 2005; Sánchez Morón, 2007). De esta manera se podrá promocionar profesionalmente sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, esto es *sin dejar de hacer lo que a muchos les gusta hacer y para lo que están más capacitados* (Sánchez Morón, 2007). En la misma línea, se puede apuntar que estamos ante una modalidad de carrera diseñada desde la perspectiva funcional pero también organizativa (incentiva el conocimiento experto): busca, básicamente, que el funcionario se encuentre a gusto en su puesto de trabajo permitiéndole promocionar sin moverse de puesto y aprovechando la organización su profundo conocimiento de las tareas, además de contribuir a la mejora del clima laboral general. En todo caso se evita el “efecto indirecto negativo” de que funcionarios que están satisfechos en un área determinada de trabajo que dominan, se vean “obligados” a concursar, no por cambiar de puesto, sino estrictamente en busca de una legítima promoción económica y jerárquica (niveles).

---

<sup>266</sup> Para ejemplos concretos de esta modalidad de carrera se puede analizar el artículo de Fuentetaja (2009), sobre la aplicación del nuevo modelo sobre la Administración Parlamentaria Valenciana o el acuerdo sobre carrera profesional horizontal cerrado por la Comunidad Autónoma de Extremadura con sus empleados en septiembre de 2008. Para un análisis detallado de las condiciones a tener en cuenta para la implantación de esta modalidad de carrera, se puede leer el informe de la Comisión de expertos para la elaboración del EBEP (2005: 98). También la Axencia Tributaria Galega, de reciente creación, utiliza, en la memoria funcional de su norma de creación, referencias a este tipo de promoción vinculada a una mayor especialización, como una vía para evitar la rotación y salida de funcionarios especializados.

<sup>267</sup> Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida e incluso podría valer para establecer determinados requisitos de capacitación obligatorios para concretas funciones públicas (Fuentetaja, 2009: 70).

Esta modalidad voluntaria de carrera, busca incentivar el conocimiento experto de los empleados (Férez, 2006) y su utilidad para la organización, al tiempo satisfacer en mayor medida las expectativas de carrera de los empleados públicos. Está especialmente indicada para Administraciones de pequeño tamaño (Fuentetaja, 2009: 63) en las que las posibilidades de promoción están muy limitadas (Irujo, 1993) –especialmente Administración Local–. Pretende combatir además dos efectos *no deseados* tratados anteriormente (Gomis, 2009), como son el de *inflación orgánica* (Mesa, 2001: 96) y el de *excesiva movilidad* que se producía en numerosas Administraciones en las que la promoción acarreaba habitualmente movilidad de puesto, funciones e incluso unidades.

Esta fórmula ha sido importada de experiencias comparadas, fundamentalmente, de la nueva estructuración de la carrera de los funcionarios de la U.E. tratada por Fuentetaja (2002: 170; 2009: 65) y recomendada como modelo por la Comisión de Expertos para la elaboración del EBEP (CEBEP, 2005).

A esta modalidad propuesta también por Longo (1999) y presente de forma embrionaria en la LMRFP 30/1984 con el fin de desarrollar profesionalmente al personal, nos referíamos al hablar de las novedades del EBEP –se considera, de hecho, la “gran novedad” (Fuentetaja, 2008a; Gomis, 2009)–.

Si bien, como hemos visto y a pesar de las expectativas creadas (Fuentetaja, 2009: 63), su desarrollo depende exclusivamente de que así lo consideren necesario las legislaciones autonómicas<sup>268</sup>, y hay autores que avanzan un impacto mínimo o incluso negativo respecto de las fórmulas tradicionales (Parada, 2007: 71). El carácter novedoso (Férez, 2006; Laguna, 2008: 52; Fuentetaja, 2009: 61) es aún más importante si tenemos en cuenta que la carrera es considerada el único elemento de la función pública que no ha experimentado alteraciones significativas (Gualmini, 2004: 128).

### *Formación*

Respecto a la formación vinculada con el empleado público y sus opciones de carrera (Férez, 2006), son muchos los autores e instituciones (MAP, 2000) que la consideran un factor estratégico fundamental para la Administración por sus múltiples ramificaciones en diferentes áreas, y que la convierten en una de las más productivas inversiones (Gómez Rivas, 1995: 89; Férez, 2006). Todo ello en un contexto

---

<sup>268</sup> De hecho, esta posibilidad ha sido puesta en marcha en Galicia, como se verá en la parte de este estudio dedicada específicamente al caso gallego.



organizativo público que tradicionalmente ha venido considerando la formación como un coste.

La propia Nueva Gestión Pública se ha preocupado por señalar las potencialidades de la formación como elemento propiciador del cambio, siendo, en concreto, la idea de una formación “polivalente” de los empleados públicos, el enfoque mas recomendado desde sus posiciones (Jérez y Magán, 2002: 4).

El sistema formativo goza de un plus de importancia que viene dado por el hecho de que el ingreso en las Administraciones Públicas se produce, como hemos visto, de un modo genérico (cuerpos y escalas) sin una orientación decidida hacia las funciones concretas del puesto de trabajo (Gómez Rivas, 1995: 80), razón por la que muchos autores ponen el acento en vincular el ingreso con cursos selectivos de formación de entrada (Jiménez y García-Calvo, 2006).

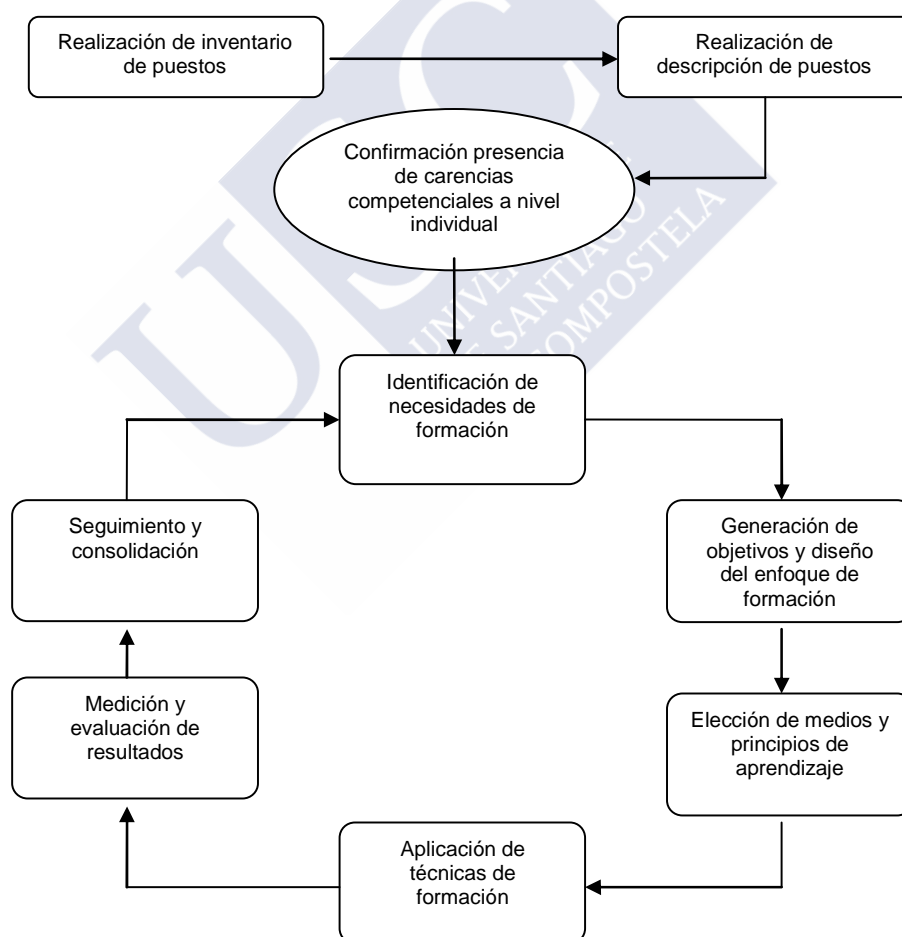


Gráfico nº11. *El proceso formativo*. Fuente EGAP (2006b: 6)

La formación es tradicionalmente concebida:

- a. Como factor principal de motivación o “incentivación” (Gómez Rivas, 1995: 89; Ramió, 1996: 145) de los empleados públicos: entendiendo que pocas causas generan mayor frustración que el no poder desarrollar bien un trabajo al no recibir la formación adecuada. Al mismo tiempo es positivo permitir a los empleados formarse en materias de su interés aunque en ese momento no las esté desarrollando en su puesto de trabajo y siempre que esta formación sea afín a alguno de los servicios que presta la Administración. Se fomentaría así la versatilidad del funcionariado y el potencial de la plantilla para adaptarse a nuevas tareas públicas.
- b. Como factor facilitador de la carrera administrativa y la movilidad. El empleado que se forma aporta “valor” al sector público, por tanto la formación puede ser utilizada como un incentivo más. Se podría utilizar la formación como un “factor facilitador” de la progresión en la carrera, cumpliéndose así con dos aspectos fundamentales, por un lado con una mejor preparación del sector público, y, por otro, con una mayor satisfacción de las expectativas de los empleados por hacer carrera.
- c. Como factor de socialización o de transmisión de la cultura de la organización (Gómez Rivas, 1995: 89; Barriga 1999). La formación permite revisar y modelar los valores que deben compartir los empleados públicos<sup>269</sup>.
- d. Como factor de operatividad clave del sistema de previsión de necesidades (Gómez Rivas, 1995: 89). En este sentido es de destacar la importancia del sistema formativo como factor fuertemente relacionado con el sistema de previsión de necesidades e incluso con la propia selección (Jiménez y García-Calvo, 2006). Se debería dar una comunicación clara entre la previsión de necesidades y el sistema formativo. La previsión de necesidades proporciona al sistema información sobre las áreas deficitarias en recursos humanos, y esta información ha de ser utilizada también para optimizar el sistema formativo preparándolo para cubrir áreas clave necesitadas de refuerzo, tanto para los empleados ya incorporados como para los que se vayan a ir incorporando en los siguientes procesos selectivos.

Junto a los factores anteriores, cabe hacer mención, desde un punto de vista organizativo, de la importancia de la formación como factor para la mejora de la imagen de la Administración, toda vez que el funcionario “de contacto” representa el “momento de la verdad” del servicio (Galofré, 2004) sobre el que se construye la

---

<sup>269</sup> Este aspecto que puede parecer baladí es especialmente cuidado en países escandinavos y anglosajones en los que se utiliza habitualmente el sistema de formación para este objetivo de socialización (Cardona, 2006: 5).

percepción de calidad del usuario. Habida cuenta de la necesidad permanente de adaptación de la Administración a la evolución de la sociedad (Kooiman, 1993), se necesitará en mayor medida contar con funcionarios actualizados y adaptados a las nuevas formas de relación con el ciudadano y a las diferentes demandas sociales que vayan surgiendo.

Sin entrar a fondo en un mayor examen del concepto, sí cabe desentrañar los tipos elementales de formación y los contenidos específicos que incluirían. Para ello diferenciaremos dos acepciones del término formación (EGAP, 2006b):

A.— Formación como resultado: Se puede definir como competencia para ejercer una actividad profesional conforme a las exigencias de producción o desempeño requeridas para el cumplimiento de los objetivos de una organización. La competencia puede descomponerse en tres dimensiones: conocimientos, habilidades y actitudes.

Por “conocimiento” entendemos el llamado conocimiento proposicional, es decir, lo constituido por un conjunto de proposiciones susceptibles de evaluarse en términos de verdad, falsedad acerca de uno o varios objetos y estructuradas por relaciones lógicas entre si; los objetos de nuestro interés son, principalmente, hechos (*know what*) o relaciones causales (*know why*).

Las “habilidades” son secuencias de acciones que emplean un conjunto de recursos para realizar un objetivo predefinido (*know when* y *know how*). Las habilidades se pueden caracterizar con tres propiedades: eficiencia, eficacia y efectividad. La eficiencia consiste en la minimización del coste de los recursos empleados para obtener el objetivo, la eficacia consiste en la identidad entre el resultado obtenido y el objetivo predefinido, y la efectividad consiste en el impacto (social) del resultado en el contorno. Ejemplos de habilidades en el entorno de los empleados públicos puede ser las de la creatividad, la innovación, la capacidad de comunicar, o la capacidad para aprender.

Las “actitudes” son predisposiciones u orientaciones hacia ciertos objetivos, las actitudes no predicen una potencialidad de un trabajador, sino que precisamente este tendrá disposición plena para realizar el trabajo encomendado (Férez, 2006). Entre ellas, es crucial la motivación de los individuos para el desempeño de su trabajo. La motivación se traduce en el individuo en la urgencia de fuerzas que lo impulsan o lo desvían de la realización de una actividad.

B.– Formación como proceso: Es un conjunto de actividades que poseen como función primordial la de mejorar el rendimiento presente y futuro del empleado, aumentando su competencia a través de la modificación y potenciación de sus conocimientos, habilidades y actitudes.

La normativa, en concreto el EBEP, se encarga de poner en valor la formación, estableciendo el derecho a la formación continua entre los derechos individuales de los empleados públicos (Art.14.g), y propugnando el derecho a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral<sup>270</sup>. A la vez incluye entre los principios de conducta (Art. 54.8) el deber de que los funcionarios mantengan actualizada su formación y cualificación.

Los subsistemas de formación de los empleados públicos han adolecido históricamente en las Administraciones en España de poseer un alcance limitado abarcando a colectivos muy concretos de personal. Tampoco ha sido común, a pesar de alguna experiencia en el INAP (Bañón, 1993: 19), su vinculación a un diagnóstico de detección previo de cuáles eran las necesidades formativas de los funcionarios (Nalda y carrillo, 1993: 25; Bouzas, 2011), siendo esta falta de diagnóstico resuelta con el excesivo énfasis en los conocimientos jurídicos (Rodríguez,1995: 56) y procedimentales en detrimento de los propios de la gestión o del contacto directo entre empleados públicos y ciudadanos –en lo que ha influido a buen seguro el elevado porcentaje de juristas entre los cuerpos superiores de la Administración así como entre la propia clase política (Bouzas *et Al*, 2004)–. La propia OCDE señala en su investigación (2001) que, en el caso español, lo que falta por este orden son: acciones formativas sobre nuevas tecnologías, normas y procedimientos y gestión de recursos humanos.

El proceso formativo debería iniciarse por tanto con un análisis previo de necesidades formativas del personal de la organización<sup>271</sup> que se concretaría en un mejor diseño y planificación del plan de formación. Seguirían a la fase de diseño la

---

<sup>270</sup> Esta preferencia por el horario laboral es una de las novedades importantes en materia de formación que incorpora el EBEP, recalcando, así, la verdadera importancia que se le otorga a la formación del empleado, lo cual no debe sorprender a nadie, dado que, como sabemos, son mayoría las grandes empresas que entienden la formación del trabajador como una actividad rentable, y que, por lo tanto, puede y debe realizarse en horario laboral ya que redundará en un aumento de productividad final. El precepto comentado legisla sobre lo que ya había un cierto grado de consenso. Como indica Gómez (1995: 94), en el "Convenio de colaboración sobre transformación de las Unidades de recursos humanos como instrumento para la modernización de la Administración" (1991) se señala la necesidad de intensificar la formación del personal articulando esta necesidad y fijando para ello como objetivo la dedicación de un 10% de la jornada de trabajo a formación.

<sup>271</sup> Como ha hecho la Administración autonómica gallega en un estudio de detección de necesidades formativas (EGAP: 2006) o como propugna el Ayuntamiento de Logroño (1999). Es más, si se aborda el estudio desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, nos situaríamos en el ámbito de una evaluación previa a la puesta en marcha de una política pública, en este caso la formación de los empleados públicos.

ejecución o desarrollo de la oferta formativa, y finalmente una evaluación de los objetivos alcanzados respecto de lo diseñado inicialmente, evaluándose diferentes aspectos como las capacidades del profesorado o el impacto final de las acciones formativas en las competencias de los empleados públicos.

En lo que parece otra de las tendencias positivas actuales, los contenidos e itinerarios formativos han ido abandonando la obsesión jurdicista, profundizando en aspectos de gestión, de habilidades y destrezas en lugar de transmitir exclusivamente conocimientos, abordando incluso aspectos tan novedosos como la formación en valores, pautas de comportamiento y actitudes (Gómez Rivas, 1995: 94). Especial y predominante incidencia tiene actualmente, en cuanto a contenidos más extendidos, las acciones formativas dedicadas al uso de las nuevas tecnologías y las lenguas (EGAP, 2006).

La responsabilidad sobre el mantenimiento del sistema de formación se ha solido desconcentrar en escuelas especializadas<sup>272</sup> dependientes del departamento que ostenta la competencia de gobernación o presidencia (Villoria, 1997: 250–253), modelo que ha seguido el Estado (INAP) y las Comunidades autónomas<sup>273</sup>.

Por su parte, los acuerdos de formación continua (AFCAP), firmados por la Administración y los sindicatos, completan la oferta formativa que se pone a disposición de los empleados públicos en el ámbito laboral, al margen de la formación que estos puedan recibir en el ámbito estrictamente académico, que también suele ser tenida en cuenta para su promoción<sup>274</sup>.

La formación impartida actualmente tiene una orientación a la continuidad a lo largo de la carrera administrativa del empleado público (formación continua), mientras que en lo que respecta a los aspectos metodológicos es de destacar la consolidación de la teleformación junto al mantenimiento de la tradicional formación presencial.

Una de las tendencias novedosas en esta área, aunque embrionaria en España (Férez, 2006), es la introducción de la idea del sistema de formación como sistema

---

<sup>272</sup> Estas escuelas suelen publicitar con carácter anual su oferta formativa, que acostumbra a denominarse “Plan de formación”

<sup>273</sup> En contraste con las limitadas funciones de las escuelas de formación de empleados públicos en el estado español, cabe apuntar la importancia de dichos organismos en el modelo francés, en lo que representa quizás la máxima expresión a nivel mundial del carácter central de una escuela de preparación de funcionarios. En este sentido, como relata Ronteix (1995: 92), serán considerados en este país “altos funcionarios” solo aquellos que hayan sido formados bien por la Escuela Nacional de Administración, bien por otro tipo de centros de carácter público especializados en la preparación de empleados públicos. Destacamos también del repaso a dicho relatorio, la existencia en Francia de períodos obligatorios de rotación de los directivos públicos a fin de completar las competencias, experiencia y habilidades necesarias para el desarrollo de sus puestos (Ronteix, 1995: 97).

<sup>274</sup> Además de financiada parcial o totalmente mediante los “fondos de acción social” u otros instrumentos de similares denominaciones, que existen en la mayoría de las Administraciones como retribución en especie.

integral y estratégico. Nos referimos al concepto actualizado de “sistema de gestión del conocimiento” o a la puesta del sistema de formación al servicio del desarrollo de las competencias (Férez, 2006), en el bien entendido que el sistema de formación ha de explicarse como un proceso a través del cual las organizaciones recopilan, sistematizan y difunden el conocimiento que les es útil para mejorar su actividad (Salvador, 2008: 120)<sup>275</sup>. Como señala Villoria (2001a: 18), en las Administraciones existe mucho conocimiento tácito –relativo a la experiencia de las personas (Tres, 2009: 233)– y pocos incentivos a su recopilación y transmisión, por lo que la actuación sobre este tipo de conocimientos se hace especialmente importante creando, por ejemplo, plataformas de trabajo que mezclen –en ausencia de jerarquía– departamentos y disciplinas distintas (“Comunidades de práctica” (Tres, 2009: 239).

## **2.5. Control y evaluación**

El subsistema de control y evaluación, impulsado desde la NGP (Peters y Pierre, 2005: 50), responde a una mayor capacidad de exacción fiscal de los Estados y la consecuente demanda social creciente (Caiden, 1998: 2) de información y transparencia sobre cómo trabaja la Administración. El nivel de exigencia sobre el control de eficacia y eficiencia con el que opera la Administración, así como sobre el cumplimiento de los rigores de la planificación estratégica ha aumentado claramente (Caiden, 1998: 5; OCDE, 2001).

Al respecto de este control de eficacia y eficiencia, en definitiva, de productividad, la OCDE<sup>276</sup> lleva años situando el foco, además de en un procedimentalismo que limita la medición de resultados (Dilulio, 1993), en los problemas asociados al carácter “vitalicio” o estatutario de los puestos de trabajo como explicación fundamental de una supuesta baja productividad pública (Echebarría, 2010), fomentando un vivo debate sobre las características que ha de tener el empleo público.

En este aspecto se pueden observar dos fenómenos destacados apreciados por Cardona (2006: 7), si bien ninguno de ellos constituye una tendencia:

---

<sup>275</sup> Este sistema novedoso supera el corsé de los sistemas reglados de formación, valiéndose de nuevas propuestas como la “transferencia de conocimiento informal” poniendo en común las experiencias exitosas y las habilidades relacionadas con el ejercicio profesional. En esta nueva concepción del sistema formativo, se busca que el conocimiento “fluya” por toda la estructura para ponerlo al servicio de la organización en todo momento, lo que implica en definitiva, gestionarlo (Salvador, 2008: 121). Se hace imprescindible una vez más la definición de los puestos concretos de trabajo (Férez, 2006), a fin de establecer perfiles de idoneidad que proporcionarán valiosa información a varios subsistemas, especialmente al de selección, formación o planificación.

<sup>276</sup> El informe OCDE (2001) incluye una comparativa de las medidas de mejora de productividad de los empleados públicos iniciados en buena parte de los países desarrollados.



a) En países como Alemania, Italia y Suiza, toda o parte de la legislación de función pública que garantizaba el empleo de por vida ha sido sustituida por la legislación laboral produciéndose prácticamente una *privatización de la función pública* (Martínez Girón, 2010).

b) En otros países, el empleo de por vida en la función pública se mantiene, pero se han introducido en paralelo contratos, laborales o mercantiles, por tiempo determinado, o se ha condicionado la permanencia en el puesto a una evaluación del desempeño, especialmente en los puestos de dirección.

En definitiva, el control y la evaluación son, a día de hoy, un factor común a los distintos enfoques sobre la gestión pública surgidos a raíz de la superación del modelo clásico weberiano, que comparte la puesta en valor de los conceptos de eficacia, eficiencia y control de la actividad de la Administración. En este entorno, que no parece que vaya a cambiar por el momento y frente a la falta de control de resultados del modelo anterior (Dilulio, 1993), aparecen en la mayoría de países desarrollados sistemas de control de gestión y sistemas de control del rendimiento o la productividad pública como los que aquí se van a analizar. La idea central de esta tendencia, común a todas las experiencias internacionales al respecto, sería la de que es necesario medir para saber qué se está haciendo, con qué nivel de calidad<sup>277</sup> y a qué coste, todo ello teniendo muy presente el peculiar contexto en que operan las organizaciones públicas y los valores sobre el coste social del servicio público –existencia de la diversidad de niveles en el control de resultados–. Así pues, podemos dedicarnos a medir la eficiencia, la eficacia, el impacto o los valores alcanzados (Stewart y Ranson, 1997: 73), razón por la cual debemos tener presente que no solo hay que decidirse a medir sino debatir exactamente qué ámbitos de resolución queremos medir.

En el momento actual en que podemos entender asumida una cierta “cultura de evaluación” (Gómez, 2001; OCDE, 1995a; Gurumeta, 2005; Fuentetaja, 2009: 70) propiciada por la propia realización de evaluaciones (Aeval, 2009b), se puede afirmar que el control y la evaluación como concepto y tema central de debate (Salvador, 2008: 120) está muy extendida en las Administraciones<sup>278</sup> (Corral, 2007: 155), y salvo excepciones, como Grecia, Islandia, Luxemburgo o Japón, casi todos los países

---

<sup>277</sup> Como sugiere Lloret (2000: 67), director de imagen corporativa de Renfe, *en cuestión de calidad, las cosas no son mientras no se midan*.

<sup>278</sup> Hay experiencias en casi todos los países de la Unión Europea. Además, casi todas las dimensiones territoriales de la Administración en España están incorporando algún tipo de sistema de evaluación. Sobre el caso concreto portugués, es muy ilustrativo el artículo de Abreu (1999)..

desarrollados cuentan con algún sistema de evaluación del nivel de productividad pública alcanzado<sup>279</sup>.

En el caso español, el sistema de empleo público no tiene, en líneas generales, establecido un sistema de valoración del trabajo realizado ni la compensación cuantitativa ni cualitativa del mismo (Palomar, 2007: 204; Bouzas 2011) por lo que es habitualmente considerado por la OCDE como uno de los países que carecen de un sistema nacional de medición del desempeño o de ejecución. No obstante, aun reconociendo esta falta de un sistema generalizado de evaluación, cabe hacerse eco de la extensión de una cierta concienciación sobre su necesidad<sup>280</sup>.

La mejora de la productividad pública, tarea enormemente complicada (Halachmi, 1995: 7; Corral, 2007: 31), entre otros factores por diferencias conceptuales o por la dificultad de establecer objetivos (Cardona, 2006: 7), se convierte con mucha frecuencia en parte de la contienda política, por lo que el interés contemporáneo en obtener datos del rendimiento se ve incrementado por la fuerte presencia de dicho objetivo en las agendas de los partidos políticos y en el argumentario del ciudadano de a pie<sup>281</sup>.

Existe en este punto una importante controversia respecto de los niveles de rendimiento o productividad de los empleados públicos. Factores como la motivación y el control del rendimiento se han introducido con enorme intensidad en el debate público normalmente desde la asunción general, no demostrada científicamente, de una supuesta mayor productividad privada respecto de la productividad pública<sup>282</sup>. El propio EBEP parece recoger este “sentir” en su exposición de motivos al establecer que *hoy resulta socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades*.

El aumento del interés en el control y la evaluación de la actividad de las Administraciones ha tenido hasta tal punto su trasunto en el nivel político que ha supuesto que el control, la evaluación y por extensión la productividad estén

---

<sup>279</sup> No es de esta misma línea *The Economist* en cuyo artículo “Government workers of the world unite!” sostiene que las mediciones del nivel de ejecución de las actividades públicas siguen siendo algo extraño al sector público (6/1/2011).

<sup>280</sup> Cabe mencionar nuevamente del dato del CIS (2006a) según el cual el 90% de los funcionarios valora positiva o muy positivamente que se pudiera poner en marcha un sistema que realmente retribuyera el rendimiento y la calidad del trabajo efectuado.

<sup>281</sup> Otra buena muestra de lo que se está comentando lo constituyen la proliferación de artículos en prensa sobre la deficiente productividad pública. *Vid.*, por ejemplo, el artículo de *El País* (13/02/10), “El excesivo número de funcionarios o el despilfarro del dinero público”.

<sup>282</sup> Tal como ha demostrado la EGAP en el estudio de percepción de los ciudadanos gallegos sobre sus instituciones (2006a).

permanentemente en la agenda de los gobernantes (Halachmi, 1995: 2; Secretaría de del Tesoro de Canadá, 2008: 6).

La complejidad de la evaluación de la productividad<sup>283</sup> ha sido puesta también de manifiesto por la OCDE (2005), en su informe “Modelo del Estado: el camino a seguir”, en el que advierte las cautelas a adoptar respecto a la evaluación, tarea compleja que exige procesos muy elaborados y un modelo directivo muy evolucionado, del que en muchos casos los países no disponen. En todo caso, se comparte aquí la opinión de Palomar (2007) o de la propia Secretaría de Estado para la Función Pública (Gomis, 2009), de que a pesar de la complejidad inherente y conflictividad (Jérez y Magán, 2002: 8) que arrastra, siempre es mejor disponer de un sistema de evaluación equitativo aunque mejorable que no disponer de ninguno. Como apunta la CEBEP (2005: 101), esta complejidad se ve aumentada por la conflictividad jurídica que suele comportar la puesta en marcha de un sistema de evaluación, claramente constatada por ejemplo en la implantación del sistema evaluador en la docencia universitaria.

A su vez, el interés del ciudadano en conocer los resultados de gestión de las políticas públicas ha tenido un variado reflejo institucional (Caiden, 1998: 13), que se ha traducido, entre otras prácticas, en la aparición de dinámicas protocolizadas de evaluación de gestión, así como en la creación de organismos<sup>284</sup> dedicados expresamente a dicha labor, entre los cuales destaca, marcando la pauta a seguir en nuestro país, la Agencia estatal para la calidad y la evaluación de las políticas públicas (AEVAL).

Los intentos de incorporar el control y la evaluación del rendimiento a las Administraciones y a las políticas públicas aparecen ya en la reforma de O'Donnell de 1864, en que se intentó perfilar un sistema de evaluación para los funcionarios, continuando con el artículo 66 del Decreto 315/1964 de bases de los funcionarios civiles del Estado. Apoyado en las recomendaciones de la Comisión de expertos

---

<sup>283</sup> En este contexto es interesante recordar la clásica teoría de Liebenstein (1966) sobre la “Ineficiencia X”, que observa que existe una clase de ineficiencia técnica que no se deriva de la organización de los factores productivos o de la forma de combinarlos, sino del comportamiento de las personas que forman parte del sector público. Los empleados públicos, según Liebenstein, ante la inexistencia de mecanismos de control e incentivos adecuados, no se esforzarán en tomar medidas que minimicen los costes de producción, sino medidas que maximicen su utilidad, lo que otorga importancia extrema al estudio del rendimiento y del comportamiento de dichos empleados.

<sup>284</sup> No se acotan las distintas figuras jurídicas que estos organismos han adoptado, pues nuestro sistema institucional y administrativo es de una complejidad inusitada y quizás de imposible solución, dado el escaso rigor con que se ha abordado la duplicidad institucional y la definición competencial entre dimensiones administrativas y entre los propios organismos administrativos.

<sup>285</sup> Una de las peculiaridades en este sentido, es que a pesar del carácter “abierto” del EBEP, todas las Administraciones tienen obligación de implantar sistemas de evaluación de sus empleados (Fuentetaja, 2008a), aunque ello se haga, según prevé Fuentetaja (2009: 72), no sin complejidad y polémica.

(CEBEP, 2005), el EBEP (Arts. 1.3.i y 20), de un modo imperativo aunque como materia de negociación colectiva (Art. 37.1.d) y otras normas sectoriales comienzan a incorporar a su articulado aspectos de evaluación, ya sea de impacto, ya de eficacia o de eficiencia<sup>285</sup>.

Cabría ahora preguntarse, dada la orientación de este trabajo, cómo afecta a los recursos humanos dicho factor de control y evaluación. En esa línea, ciñendo el análisis primero al plano de las expectativas laborales de los empleados públicos, se pueden categorizar las respuestas en afectaciones positivas y negativas.

Las afectaciones positivas hacen referencia a la posibilidad de que el factor de control y evaluación pueda, y diríamos que deba, ser utilizado como factor de motivación (Fuentetaja, 2009: 70; CEBEP, 2005: 99; EBEP; Abreu, 1999: 119; Saura 1999; Villoria, 1996; Quijano, 1992; MAP 1992a: 14), incidiendo en la idea de su potencial como incentivo laboral. En esta línea Quijano (1997: 57) señala las posibilidades de los “estados psicológicos críticos” para que los trabajadores de una organización puedan sentirse motivados: conciencia de resultados; conciencia de responsabilidad –percepción de la conexión entre su conducta y los resultados obtenidos– y conciencia de significación –importante, como señaló Weber (1979) o Maslow (1943) desde el punto de vista de la estima social–.

Colaborando, en definitiva, en la mejora del sistema de gestión de recursos humanos (Quijano, 1992), el control y la evaluación de la productividad de los empleados públicos, independientemente del método que escojamos para llevarlo a cabo, podría utilizarse, por ejemplo, para el rediseño del sistema de carrera (Abreu, 1999: 121; Saura 1999; Salvador, 2008: 119)<sup>286</sup>, la mejora de la equidad y la justicia del subsistema retributivo<sup>287</sup> (Fayol, 1987; Abreu, 1999: 119; Saura, 1999; CEBEP, 2005: 99; Salvador, 2008: 119) la formación (Quijano, 1992; MAP, 1992a: 15; Lloyd y Rue, 1997; Saura, 1999; Salvador, 2008: 119), la mejora de las condiciones laborales, o incluso la remoción del puesto como se propone en el EBEP<sup>288</sup>.

Tal y como establece el EBEP (Art. 20), *las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones*

---

<sup>286</sup> Según nos relata este autor para el caso portugués, la evaluación del desempeño favorable es requisito para promocionar, concursar e incluso para obtener el ingreso definitivo en la Administración pública portuguesa.

<sup>287</sup> Completamente desatendida por el complemento específico como complemento retributivo que, en origen, iba a acometer dicha mejora.

<sup>288</sup> Si bien hay que tener en cuenta que la evaluación como sanción es de extraña existencia en las Administraciones Públicas occidentales (Cardona, 2006: 7).

*complementarias previstas*. No obstante esta norma también aclara que la evaluación habrá de realizarse mediante sistemas objetivos y, como ha señalado la CEBEP (2005: 101), su aplicación ha de realizarse de forma gradual (Gómez, 2001) en función del nivel de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos que presente cada Administración.

En todo caso, no se debe desconocer el hecho de que si esta evaluación tuviera efectos redistributivos, remunerar el desempeño se puede constituir en un instrumento que confiere mucho poder a los gestores (OCDE 2005). En este sentido, es más fácil que esté asociado a la evaluación de puestos directivos (Cardona, 2006: 7), sobre todo a los puestos directivos especialmente en sistemas de puestos de Administraciones tradicionalmente basadas en la existencia de agencias públicas (Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido o Suecia), pero también en países con sistemas de carrera –por ejemplo Francia o España<sup>289</sup>.

En el plano negativo se podría hablar fundamentalmente de la incidencia de posibles excesos en la sensación de control y vigilancia, que derivaran en afecciones psicosociales o incluso en el enrarecimiento del clima laboral, sobre todo en el caso de que se realice un mal sistema de control y evaluación que suscite inexactitudes en la culpabilización por los malos resultados o, al contrario, que permita un erróneo reconocimiento de los logros. Pueden aparecer también problemas de inequidad si se escoge la opción de vincular rendimiento y subsistema retributivo, y, por último, (Ritzer, 1996), una despersonalización y automatización de la atención al ciudadano toda vez que se da prioridad a los resultados cuantitativos sobre otras variables.

Wildavsky (1979), Subirats (1996) o Arellano y Cabrera (2005) han alertado además de los peligros de la obsesión eficientista del extremo control y evaluación. En este sentido, junto a aspectos “civiles” como problemas de equidad, seguridad o justicia social, resaltan aspectos del ámbito laboral como los relativos a que bajo este paraguas de control y medición se incluya una subordinación total de los derechos laborales públicos a las necesidades del mercado. También podrían darse episodios de tensión laboral vinculada a la orientación extrema a objetivos, la minusvaloración de otras facetas como el trato personalizado a los ciudadanos o los problemas de equidad que se pueden generar dadas las dificultades para la medición en el ámbito público.

---

<sup>289</sup> Como se ha demostrado en una reciente investigación pendiente de publicación, podemos afirmar que en el caso específico de la Comunidad Autónoma de Galicia la diversidad de agencias públicas que están en proceso de creación en este momento, incluyen claramente aspectos de evaluación sobre el cumplimiento de objetivos por parte de los directivos públicos. Para comprobar esta inclusión en la normativa basta con analizar los estatutos de todas las agencias públicas creadas en dicha Comunidad a partir de la entrada en vigor de la LOFAXGA.

Dejando a un lado las expectativas de los empleados, cabe realizar un análisis del impacto del sistema de control y evaluación sobre la organización, pudiendo señalarse los siguientes aspectos positivos:

- a. Un aumento del control interno (Exposición de motivos del EBEP; Fuentetaja, 2009: 70) de la ordenación de los datos y de la documentación que maneja la Administración, lo cual debería redundar, con los instrumentos técnicos adecuados, en una mayor agilidad final en la gestión.
- b. La introducción en el plano de los valores de la idea de concienciación o responsabilización por los resultados –*racionalidad política* en términos de Aberbach y Rockman (1988)–, valores que además los propios funcionarios señalan como fundamentales para mejorar la Administración (CIS, 2006a).
- c. Mejoras organizativas o reestructuraciones (MAP, 1992a: 14; Saura, 1999; Abreu, 1999; Gómez, 2001) dado que los sistemas de control y evaluación pueden servir para detectar duplicidades, “cuellos de botella” administrativos o deficiencias en la gestión y distribución de efectivos que evidencien la necesidad y la orientación de la mejora. Afectando por tanto a las estructuras y los procesos organizacionales (Abreu, 1999: 116), la evaluación incorpora potencialmente un factor coadyuvante a los procesos de cambio organizativo (Salvador, 2008: 120).
- d. Otorgar una perspectiva global de la organización que no se pueda obtener de otra manera, dada normalmente la inexistencia de sistemas que permitan dicha visión general y globalizadora, incidiendo en las posibilidades de la evaluación para obtener datos e información (Corral, 2007: 18) que enriquezcan el nivel táctico y estratégico de la organización (Abreu, 1999: 120) mejorando las posibilidades de planificación.
- e. Obtener información de problemáticas de diversa índole que puedan estar afectando a la organización, bien en un plano estructural, bien desde la propia afectación de los recursos humanos.
- f. Proveerse de información crucial sobre la forma en que se distribuyen los recursos vinculados a las áreas de actividad administrativa, así como detectar niveles de eficacia y eficiencia.
- g. Obtención de información sobre los puntos clave de los distintos perfiles necesarios para el desempeño de las diferentes funciones públicas, así como posibles déficits de formación.

Sobre los modelos para operativizar este concepto de control y evaluación, sin entrar pormenorizadamente en el tema, una primera división que se puede hacer a fin



de categorizar los tipos de sistemas de control que se practican en la gestión pública puede ser la siguiente:

– Sistemas de control o evaluación de la gestión. En esta categoría se encuentran aquellos sistemas creados para el control de la gestión administrativa, como las aplicaciones de seguimiento de expedientes administrativos puestas en marcha en muchas Administraciones Públicas. También los sistemas de contabilidad pública, de fiscalización del gasto o sistemas globales de control de gestión como los “contratos de gestión” (Corral, 2007: 160-164) encajarían en este tipo de sistemas.

– Sistemas de control o evaluación de la productividad. Dentro de los cuales siguiendo a Wallace (1983: 6-13) se puede aludir a los tres niveles de análisis que afectarían al diseño del sistema:

\* Sistemas de control o evaluación del rendimiento (Globales). Referidos a indicadores de eficacia y eficiencia de la organización como un todo.

\* Sistemas de control o evaluación del rendimiento divisionales o sectoriales. Aplicados a unidades de gestión que forman parte de la organización aunque solo focalizados sobre un área de trabajo. Siguiendo la propia definición que realizó el Gobierno (Acuerdo Consejo Ministros, 1998), la evaluación de rendimiento vendría a ser un *sistema interno y flexible de autoevaluación de cada centro directivo, mediante la medición periódica y objetiva de la relación entre los resultados personales y materiales de la organización y los resultados relacionados con las actividades desarrolladas, así como del análisis de los indicadores y series de gestión que los cuantifiquen obtenidos a través de adecuados sistemas de información para la dirección*<sup>290</sup>.

\* Sistemas de control del desempeño<sup>291</sup>. Aparecen en los países occidentales entre los años 80 y 90<sup>292</sup> (OCDE, 1995a; Caiden, 1998), si bien en España con el

---

<sup>290</sup> Este modelo, ejemplificado por Drucker (1993) en la dirección por objetivos y generalizado para las unidades de la Administración del Estado (Acuerdo Consejo de Ministros, 1998), coincide con el modelo utilizado por la Xunta de Galicia, que como veremos con detalle en páginas posteriores, orientó la evaluación desde la perspectiva de la unidad administrativa como unidad de producción sobre la que medir resultados.

<sup>291</sup> No profundizaremos en las experiencias de evaluación del desempeño, a pesar de que parece ser el nuevo modelo a seguir según las pautas marcadas en el Estatuto Básico del Empleado Público, pues ello excedería de los objetivos concretos de esta investigación. No obstante, hay buenas experiencias en nuestro entorno sobre la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño, entre las que destacamos la implementada en el Consejo Superior de Deportes en 1993. En esta experiencia se destacan como finalidades del sistema de evaluación del desempeño las de mejorar la gestión del organismo, la de motivar a las personas y la de mejorar la gestión de recursos humanos. Excelente resulta también el caso práctico editado por el INAP (2011).

Por otra parte, la intención de evaluar el trabajo de los funcionarios se remonta a la Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, a través del texto articulado en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que indicaba :

EBEP parece estar viviendo una nueva eclosión de los mismos en línea con lo recomendado por la CEBEP (2005) al establecer que:

*Siendo este un factor decisivo de modernización de nuestro sistema administrativo, entendemos que el Estatuto Básico debería establecer la obligatoriedad, para todas las Administraciones, de organizar sistemas de evaluación de desempeño de sus empleados.*

Este tipo de sistemas de extremada variedad (Villoria, 1996) suelen presentar además de dos enfoques posibles –cuantitativo y cualitativo (Caiden, 1998: 3)– dos tipologías (Gorriti y Basterra, 2010): una, asociada al desempeño estricto de la función o misión encomendada al funcionario individual (logros); y otra asociada a la conducta profesional del funcionario, a la forma en que se desempeña la función encomendada (Abreu, 1999: 116)<sup>293</sup>. En todo caso la evaluación del desempeño va vinculada desde una perspectiva “micro”, al desempeño de los funcionarios de las tareas propias del puesto de trabajo<sup>294</sup>.

El propio EBEP (Art. 20), como hemos comentado anteriormente y como elemento innovador (Fuentetaja, 2009: 70), establece el deber de incorporar este tipo de sistemas, que *miden y valoran* (Gorriti y Basterra, 2010) adecuándose a criterios de transparencia, objetividad –o “fiabilidad” (Gorriti y Basterra, 2010)–, imparcialidad y no discriminación; aplicándose además sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos. Sin embargo, el EBEP apenas ofrece pautas sobre las características técnicas del modelo a seguir para obtener una correcta evaluación del desempeño, confirmando el carácter “abierto” de la normativa estatal, que parece

---

Artículo 65: *Los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia.*”

Artículo 66: *En los Presupuestos Generales del Estado, y en las secciones correspondientes, se consignarán créditos destinados a la concesión, con carácter extraordinario, de premios en metálico para recompensar iniciativas y sugerencias relativas a la mejora de la Administración, servicios eminentes y, en general, cuanto suponga méritos relevantes o redunde en una mayor eficacia administrativa. La concesión de estos premios se verificará en la forma que se determine reglamentariamente.*

<sup>292</sup> En el extremo de la aplicación de la evaluación del desempeño a la función pública es destacable el caso de Nueva Zelanda, país en el que los funcionarios superiores son nombrados por períodos de cinco años y están sujetos a detallados convenios anuales de desempeño (Suk, 1999: 336).

<sup>293</sup> En este sentido podemos ceñirnos al concepto que se manejó en el informe sobre evaluación elaborado por el ministerio de educación y cultura (Consejo superior de deportes, 1993: 1) según el cual se emplea como concepto de base para la implantación de un sistema de evaluación del desempeño el de [...] *apreciación de la actuación entendida como “proceso sistemático y periódico de estimación cualitativa y cuantitativa del grado de eficacia con que las personas llevan a cabo las actividades, cometidos y responsabilidades de los puestos que desempeñan.*

<sup>294</sup> Lo apuntado hasta aquí ha de compadecerse con la afirmación de Caiden de que no todas las actividades públicas se prestan con facilidad para la medición del desempeño, por lo que no es descartable tener que excluir algunas de ellas (Caiden, 1998: 9).

confiar el diseño a lo que “potestativamente” quieran llevar a cabo las Administraciones autonómicas en la materia<sup>295</sup>.

En lo que concierne a las características técnicas de los modelos de evaluación del desempeño y pese a sus variadas modalidades, podemos sintetizar algunas estrategias metodológicas como serían (Villoria, 1996; Cortés, 2001; Corral 2007: 115–120) la autoevaluación, la evaluación por compañeros y colaboradores (Horizontal), la evaluación por superiores, la evaluación por subordinados, la evaluación por expertos, o la evaluación por personas externas (encuesta de satisfacción). Sin embargo no es fácil decidir cuál es el modelo idóneo, ya que esto según Villoria (1996), dependerá de manera crucial del tipo de Administración sobre el que éste se vaya a desarrollar<sup>296</sup>.

El Consejo Superior de Deportes, la Administración General del Estado (MAP, 1992a), la Guardia Civil y el Ministerio de defensa, la mayor parte de las Comunidades autónomas (Corral, 2007) y especialmente su sector sanitario, ayuntamientos como Castellón, Benalmádena o Gijón, la Diputación de Barcelona (Saura, 1999) o la Universidad Politécnica de Catalunya (Salvador, 2008: 119) han experimentado la incorporación de sistemas de evaluación del desempeño para sus empleados públicos<sup>297</sup>. No obstante la utilidad e incluso los efectos prácticos de todas estas experiencias son de una enorme disparidad como para efectuar categorizaciones comunes.

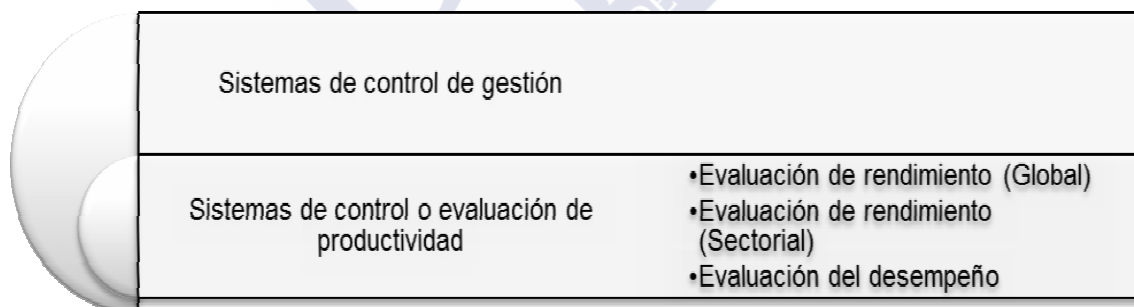


Gráfico nº12. *Sistemas básicos de control y evaluación en las organizaciones públicas.*  
Elaboración propia.

<sup>295</sup> Las utilidades de la evaluación del desempeño preceptuadas en el EBEP se condensan en: carrera profesional horizontal (Arts. 16.3.a) y 17; formación (Arts. 14.g) y 37.1.f); provisión (Arts. 78 a 84); percepción de retribuciones complementarias (Arts 22.3, 24 y 37.1.b); continuidad en los puestos obtenidos por concurso (Arts 20.4 y 79.3).

<sup>296</sup> Sobre métodos y técnicas para la evaluación en detalle, se puede consultar el trabajo de Corral (2007).

<sup>297</sup> Para profundizar en el estudio de las experiencias de evaluación de rendimiento y desempeño en el Estado español, es recomendable la lectura de las experiencias reseñadas por Corral (2007)

## 2.6. Modelo retributivo

El subsistema retributivo es uno de los elementos esenciales<sup>298</sup> y estratégicos (Villoria, 1997: 315; CEBEP, 2005: 132) de un sistema integral de gestión de recursos humanos, tanto en el ámbito público como en el privado, dadas sus múltiples implicaciones, entre otras áreas, en las relacionadas con la motivación (Fernández, 1990), la organización, los procesos de selección o el reclutamiento y retención de los empleados más válidos (Ballart y Ramió, 2000: 387). El propio Weber (1979) defendió en este sentido en sus escritos la superioridad del control remunerativo sobre el control coercitivo.

Junto a esto, y desde una perspectiva ciudadana y de legitimidad, cabe recordar la importancia de las retribuciones en los costes de mantenimiento y funcionamiento de la propia Administración (Ferri, 1995: 147), –un 26% del gasto público destinado a retribuciones según OCDE (2006: 13)–. De hecho la CEBEP (2005: 131) aclara que las retribuciones no son solo las monetarias sino el conjunto de compensaciones, económicas y no económicas que el empleado percibe por su trabajo.

El subsistema retributivo, al igual que otros subsistemas de gestión de recursos humanos vistos anteriormente, ha de cumplir con un doble objetivo en su diseño (Cortes, 2001), como es satisfacer razonablemente las expectativas de los empleados públicos, a la vez que contribuir a la eficacia de la organización.

Si los asuntos relacionados con las retribuciones son importantes para los empleados, no lo son menos para las organizaciones que desarrollan el subsistema retributivo. En ese sentido, Lawler (1986) expone una serie de razones que justifican su estudio:

1. Tienen influencia sobre la eficacia organizacional e influyen en casi todos los comportamientos que determinan la eficacia de una organización: absentismo, productividad o calidad del trabajo.
2. Constituyen un coste importante. Como ya se ha dicho, este coste se aprecia aún más en las Administraciones Públicas, que dedican una buena parte de su gasto al capítulo I de gastos de personal –el 26,3<sup>299</sup> % del gasto público en España se dedica al pago de compensaciones salariales según el Eurostat (2008)–. Además es frecuente que el discurso de las élites acometa el gasto en personal solo en términos

---

<sup>298</sup> Recuérdese en este punto el estudio de Blum (1948) señalando la superioridad en cuanto a eficacia y productividad del trabajo retribuido frente a otras formas históricas como el trabajo servil o la esclavitud.

<sup>299</sup> En el caso de la Comunidad Autónoma gallega según el informe “Datos estadísticos básicos de Galicia 2012” (IGE, 2012) un 36,5% del gasto público del presupuesto consolidado se dedica a gastos de personal del capítulo I.

de componente del gasto público, dejando al margen interpretaciones técnicas en perspectiva estratégica de recursos humanos y organización (Mauri, 2012: 2).

3. Son una fuente de problemas (Fernández, 1990). Numerosos trabajadores se quejan del sistema de retribución de su organización, tanto en lo que se refiere a la cuantía absoluta como a la forma de reparto.

4. Existe posibilidad de intervención directiva (Lloyd y Rue, 1997). Aunque una buena parte de la capacidad de gestionar los salarios está condicionada por restricciones legales, en este campo existen posibilidades de intervención directiva, tanto en lo que se refiere a la forma de restringir como a los conceptos por los que se tiene que retribuir.

5. Es de naturaleza sistemática. La retribución está ligada a muchos aspectos importantes de las organizaciones: relaciones superior-subordinado, diseño de puestos, cultura organizacional, desarrollo y capacitación o valoración del rendimiento, entre otros. En algunos casos, esta influencia proviene de que los anteriores subsistemas proporcionan la información necesaria para el adecuado manejo del sistema de retribución. En otros, el nexo se debe a la influencia que tienen otros aspectos en la manera en que se gestiona el sistema de retribución.

Más allá de estos aspectos teóricos comunes a los subsistemas retributivos en general, el estudio del subsistema retributivo en el caso español ha de iniciarse recordando que el artículo 149.1.13a de la CE otorga al Estado la legislación básica en materia de función pública, y la estructura retributiva de los funcionarios al ser de carácter básico es aplicable a los funcionarios de todas las Administraciones, como ha aclarado la STC 103/1997 de 24 de mayo.

En esta línea, ciñéndose a los aspectos monetarios del subsistema retributivo, como objetivo fundamental de este capítulo, la característica general más destacada de las Administraciones públicas de nuestro entorno es su rigidez (Olmeda, 1999: 657; Ballart y Ramió, 2000: 390; Cortés, 2001; Gonzalo y Esteban, 2004: 93; Ortega, 2007: 22; Castillo, 2007) en el sentido de que parece guiarse como principio fundamental, por la homogeneización de las retribuciones (Mayntz, 1985: 143). El problema más acuciante como destacan el CIS (2006a) y Longo (2012), no es tanto que los sueldos

sean bajos, sino que estos son rígidos e independientes del nivel de ejecución, calidad u otros factores a contemplar en la resolución del trabajo<sup>300</sup>.

Esta homogeneización o uniformización (Ballart y Ramió, 2000: 387) y consecuente rigidez del sistema ha llevado a algunos autores a reconocer que el subsistema retributivo público nunca ha funcionado correctamente (Castillo, 2007: 231) y que tiene efectos negativos producidos por el hecho de que al remunerar igual al que produce mucho que al que produce poco (Parrado, 1996; Jiménez, 2007) se generan importantes disfunciones tales como un clima organizativo negativo y una tendencia a igualarse por abajo el esfuerzo de los empleados (Más y Ramió, 1997: 208). Esta tensión entre la extendida uniformización y la realidad heterogénea del sector público en España (Nieto, 1996: 152) proviene tanto de la dispersión institucional, como de las múltiples funciones que cumple el sector público o del grado de descentralización administrativa que se ha alcanzado (Catalá, 1998: 13).

Cabe recordar además, que, si bien las estructuras y cuantías de las retribuciones básicas responden a un modelo común a todos los trabajadores públicos, por el contrario, las retribuciones complementarias más vinculadas al sistema de gestión de recursos humanos se deberían usar con criterios de mayor flexibilidad que permitan que las Comunidades autónomas y los Entes locales<sup>301</sup> tengan amplias competencias para determinar las retribuciones complementarias y precisar las condiciones para su devengo.

Esta opinión extendida entre los especialistas coincide en buena medida con la proporcionada por los funcionarios (CIS, 2006a) cuando opinan mayoritariamente (90%) que gran parte de la culpa del sistema retributivo deficitario la tiene el hecho de que no está objetivamente valorado el puesto de trabajo ni la calidad con que este se realiza.

No obstante la rigidez encuentra cierto acomodo o legitimidad social ya que difícilmente se entendería un modelo de negociación contractual excesivamente individualizado y menos aún se entenderían socialmente niveles retributivos en los grupos profesionales más altos, similares a los que se dan en la empresa privada en su nivel ejecutivo o directivo.

---

<sup>300</sup> Esta deficiencia se muestra aun más grave si tenemos en cuenta la opinión de Mamman (1996) para quién los sistemas retributivos basados en el pago vinculado al rendimiento han quedado demostrados en diversas investigaciones como los más apropiados para aumentar los niveles de rendimiento.

<sup>301</sup> En el ámbito local y provincial son fijadas por los Plenos de las respectivas Corporaciones (artículos 22.2.i), 33.2.f) y 93.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y artículos 3 a 6 del Real Decreto de régimen de funcionamiento de la Administración Local.



Conviene recordar que la rigidez apuntada es intraorganizativa y que en un plano interadministrativo las diferencias entre distintas Administraciones en cuanto a las retribuciones de sus empleados con funciones equiparables son importantes (Sánchez, 2005: 24; CEBEP, 2005) por lo que, entre otros, el propio Sánchez Morón es partidario de mantener un régimen legal básico (2005: 26). Esta uniformidad interna pero desigualdad entre Administraciones diferentes en un marco legal en principio tan constreñido, se obtiene con variadas herramientas, tales como la reclasificación de puestos (aumentando niveles) o la modificación de los complementos específicos (Sánchez, 2005: 25).

Partiendo, pues, del hecho de entender que la rigidez retributiva tiene una cierta legitimación social o, cuando menos, un acomodo cultural (Gonzalo y Esteban, 2004: 94), es necesario señalar, abundando en este aspecto, que transitar a un sistema de pluralidad de tratamientos retributivos, frente a la homogeneización actual, tendría también peligros muy evidentes en la posibilidad de que aparecieran deficiencias de equidad corporativa o interna (Ballart y Ramió, 2000: 388; Barriga, 1999) que acaben afectando al clima laboral general<sup>302</sup>.

La rigidez retributiva monetaria se aprecia sobremanera en el hecho de que apenas se utiliza el subsistema retributivo para el aspecto clave (Fernández, 1990) de motivar a los empleados públicos, aunque este nunca ha sido un objetivo claro de las políticas retributivas en el sector público (Villoria, 1997: 316). Dicha infrautilización del subsistema retributivo (Naciones Unidas, 2009: 10) facilita el exceso en la utilización de otras herramientas, como la promoción profesional, para retribuir de forma individualizada, llegando incluso a la creación de “plazas nuevas” (Castillo, 2007: 232) a través del conocido efecto de inflación orgánica<sup>303</sup> o exceso de mandos señalado también en el informe de la CEBEP (2005). En palabras de Villoria (1997: 316) *se usa el ascenso como método para incrementar las retribuciones*.

Con todo, el subsistema retributivo parece contar con herramientas legales para buscar un “efecto motivador” vinculando recompensas retributivas con rendimiento (Munduate, 1994). Este sería el caso del complemento de productividad existente a nivel normativo para dichos fines, aunque de potestativa utilización para cada Administración Pública. El EBEP proclama además en su exposición de motivos,

---

<sup>302</sup> Vinculado a esto no debe olvidarse que el subsistema retributivo público actual destaca por su alto grado de transparencia como característica claramente positiva del mismo (Cuenca, 2010).

<sup>303</sup> Inflación orgánica, dado que, si bien es muy complicado aumentar un sueldo de forma individualizada, existe cierta facilidad para crear un puesto orgánico o de jefatura de determinada área, sin atender con excesivo celo a si este es organizativamente necesario o no. Sobre este fenómeno se ha hecho eco incluso el propio EBEP en su exposición de motivos. Unido a lo anterior podemos aportar el dato ilustrativo de que dentro de los grupos funcionariales de la Administración de la Xunta de Galicia es precisamente el grupo A1 el que ha experimentado un incremento mas significativo, constituyendo actualmente el 21% de las plazas de funcionarios tan solo por detrás de los auxiliares administrativos (C2) que siguen copando esa distribución con un 34%. (CGRL, 2010).

las virtudes de su idea de la carrera horizontal, basada en el desarrollo de competencias y en el rendimiento en el propio puesto, como elemento neutralizador precisamente de este fenómeno de inflación orgánica (Gomis, 2009).

Pese al estandarizado carácter rígido, parece empezar a extenderse la idea (Villoria, 1997: 316; Lasierra, 2007: 68) de la necesidad de flexibilizar el modelo retributivo público (Suk, 1999), buscando incorporar rasgos del sistema variable propugnado por Hood (1997: 474), adaptado a las distintas organizaciones publicas. Siguiendo esta tendencia mayoritaria en los países de la OCDE (Castillo 2007: 229; CEBEP, 2005: 137) el debate pasa a situarse sobre todo en torno a la retribución según rendimiento, eficiencia, eficacia, adquisición de competencias o habilidades, pero también hacia una mayor conexión de la retribución con las tareas y condiciones concretas del puesto de trabajo. Todo ello con vistas a la utilización, como decíamos, del subsistema retributivo como elemento motivador, pero quizás partiendo como afirma Ferri (1997: 146) de que casi ningún empleado, salvo raras excepciones, admitirá estar bien retribuido –malestar que se hará más patente a medida que el individuo aumenta el tiempo de estancia en un determinado puesto–. En todo caso, siguiendo la opinión mayoritaria en la literatura, cabe recordar el carácter “transitorio” del elemento retributivo monetario como factor de motivación vital (Gonzalo y Esteban, 2004: 94; Kuhneman y Krueguer, 2006).

En lo que sí parece detectarse un buen nivel general es en el seguimiento de la tendencia actual (Lawler, 2000) a conseguir un alto grado de publicidad y transparencia (Cuenca, 2010) del subsistema retributivo, factor destacado por su importancia como condición previa por Katz y Khan (1990). Se ha construido un sistema sencillo y fácilmente comprensible por todos los empleados, de obligado conocimiento por los agentes sociales, y todo ello aun cuando el personal puede mayoritariamente no compartir muchos de los criterios vigentes. En ello reside la importancia de lo que estamos comentando, precisamente en que existen unos criterios públicos y seguros para conocer cómo está configurado el sueldo de cada empleado. Junto a esta idea existe una prohibición legal a la creación de conceptos retributivos ajenos al marco común, también llamados “retribuciones atípicas”.

Además de la casi nula utilización del sistema para motivar, cabe preguntarse por el nivel salarial general de las Administraciones en nuestro entorno estatal. En este sentido<sup>304</sup> son varios los autores (Pascual, 2008; Villoria, 1997; INAP, 2004: 507) que sostienen que los sueldos públicos están cercanos al ámbito privado en los niveles

---

<sup>304</sup>Para la consideración de los datos concretos tanto en ámbito UE como OCDE nos remitimos al capítulo sobre cifras de empleo y retribuciones en el sector público comparado, que se numera, incluido en el capítulo tercero como 3.5.

medios y bajos –buena equidad o competitividad externa (Ballart y Ramió, 2000: 388; Ortuño y Manzana, 2008)–, mientras que se alejan en los niveles más altos (OCDE, 2001: 11; INAP, 2004: 507; Lasierra, 2007: 71; Sánchez, 2008), con la consecuente *fuga del sector público* que surgió en los años de bonanza económica en los niveles superiores del escalafón jerárquico<sup>305</sup>.

No obstante, Ballart y Ramió cuestionan la anterior afirmación (2000: 392) y se centran en cambio, con datos objetivos, en presentar la merma de poder adquisitivo sobrevenida a los empleados públicos entre los años 1982-2000, a la que habría que añadir el acelerado deterioro entre los años 2010-2010 cercano al 25%.

Esta *situación retributiva* de diferencia salarial en los niveles altos (Sánchez, 2008) no es tan descabellada como podría parecer, en el bien entendido que, en el caso de los niveles superiores es difícil mejorar la retribución, toda vez que falta el factor de medición de resultados, así como por el hecho de no existir un elemento equivalente tan diáfano como es el concepto de lucro en el ámbito privado aún cuando el sector privado también sufre problemas vinculados a la medición de objetivos (Dilulio, 1993). A su vez, el mejor nivel salarial en los grupos medios e inferiores impedirían en buena medida la propagación de episodios de corrupción (Villoria, 1997: 316; Nomden, 2000; Naciones Unidas, 2009: 10), garantizando la imparcialidad e independencia como efecto correlativo a dicho buen nivel retributivo (CEBEP, 2005: 132), de ahí que, como afirma Wise (1996), las Administraciones de los países desarrollados tengan salarios muy competitivos en los niveles inferiores de las categorías administrativas. Además, si nos fijamos en las diferencias intraorganizativas como han hecho Ballart y Ramió (2000: 391), se puede apreciar que las diferencias retributivas entre los distintos niveles que comprenden los grupos superiores son importantes, mientras que estas diferencias retributivas entre los niveles inferiores son más escasas.

Es necesario examinar ahora, con mayor concreción, los distintos conceptos que forman parte del subsistema retributivo público.

Para ello, un primer concepto complementario que entendemos necesario retener para obtener una buena comprensión general del sistema es el de las retribuciones indirectas o “no directas monetariamente”. Es decir, no son cantidades de dinero que se ofrecen directamente, sino que están vinculadas a determinados gastos que decide sufragar total o parcialmente una Administración Pública, tales

---

<sup>305</sup> En general la OCDE sostiene en su informe (2008: 25) que las retribuciones son mas altas en el sector público que en el privado para el caso español.

como la vivienda, un plan de pensiones (retribuciones “diferidas” (Palomar, 2007: 60) del artículo 29 del EBEP) o gastos sanitarios entre otros<sup>306</sup>.

Los conceptos retributivos presentes a nivel normativo y de gestión de las Administraciones en España venían siendo hasta la llegada del EBEP, y a pesar de la existencia de colectivos funcionariales con fuertes peculiaridades en sus sistemas de retribuciones, los siguientes (Villoria, 1997: 317-324):

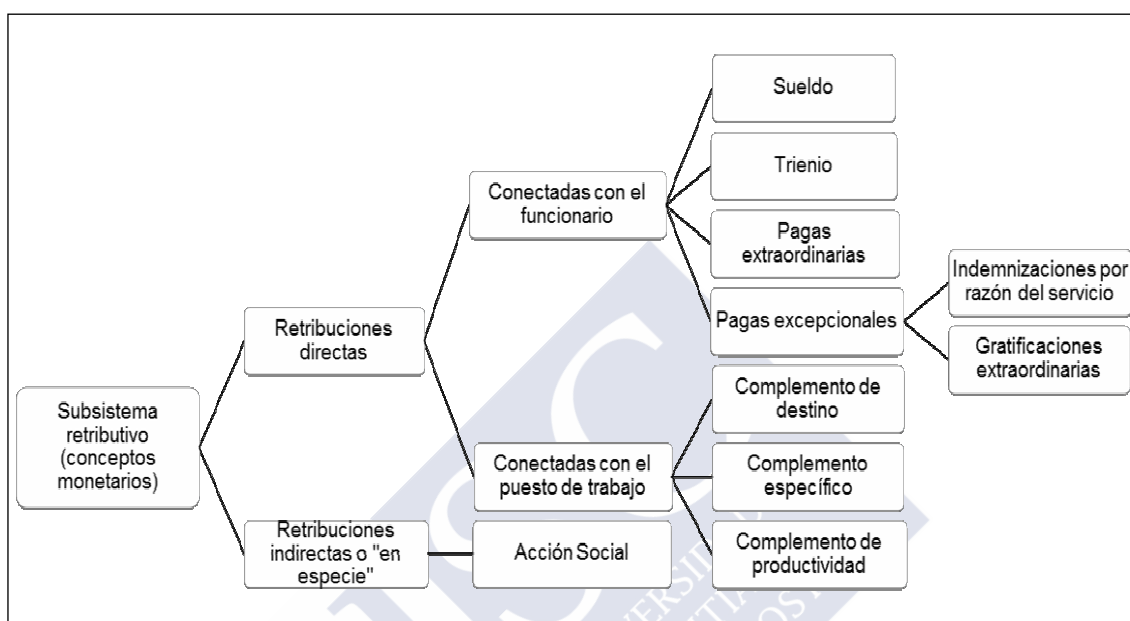


Gráfico nº13. *Conceptos principales del subsistema retributivo.* Elaboración propia.

1º) Conceptos retributivos conectados con el funcionario (retribuciones básicas – Art. 23 EBEP). Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Esta definición apenas ha variado desde la normativa de los

<sup>306</sup> Ejemplos, además de los anteriores, pueden ser: los pagos para sufragar excedencias de estudio para promoción interna, becas para la preparación de la promoción interna de los funcionarios (BOE de 19 de julio de 2008), gastos médicos (oculista, dentista, etc.), comedor, ayudas a la jubilación o transporte. En todo caso, estamos ante un tipo de retribución no monetaria o “en especie” que varían mucho de una Administración a otra y que suele presupuestarse en el porcentaje del 1% de la masa salarial total. En concreto, en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del dialogo social 2010-2012 (BOE de 26 de Octubre de 2009) aparece recogida la aportación de la AGE al plan de pensiones de sus funcionarios, mediante un porcentaje de la masa salarial. Al momento de escribir estas líneas, cabe hacer mención al hecho de que estas partidas destinadas a la ayuda social de los trabajadores públicos, están siendo objeto de recortes totales o parciales, que las están haciendo desaparecer incluso totalmente del subsistema retributivo de algunas Administraciones Públicas. Así ha sucedido para el ejercicio 2012 en su práctica totalidad en la Administración autonómica gallega, o, de forma parcial en la Administración del Estado por citar algunas.

años sesenta, y ni la reforma de la Ley 30/1984 ni la entrada en vigor del EBEP han supuesto una gran innovación (Castillo, 2007: 245).

Según Castillo (2007: 229), este tipo de retribución, se concibe como una contraprestación *por lo que el funcionario es*. Son retribuciones personales y responden a las capacidades mostradas por el funcionario exclusivamente en su acceso al empleo publico, y concretamente al grupo al que accede, pues, como establece el artículo 21 del EBEP y 25 de la ley 30/84, estas cantidades vienen determinadas anualmente en la Ley de Presupuestos, siendo así desde el año 1964 y gozando de un amplio respaldo de la jurisprudencia constitucional. Cabe mencionar además, y como señala Morey (2007), que las retribuciones básicas son las que sirven para determinar las pensiones de los funcionarios públicos a partir de su jubilación, que corren a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Así, el Estado sujeta claramente este campo y deja, con fundamento en la potestad de autoorganización, que cada una de sus Administraciones públicas fije las retribuciones complementarias, pero no solo en cuanto a su cuantía o importe, sino que al contrario que la Ley anterior (30/1984), tan sólo establece los factores en los que basarse para que sea cada Administración la que pueda establecer los tipos y denominaciones de los complementos concretos.

Ni siquiera el propio Estado ha conseguido que la negociación colectiva sobre salarios con sus funcionarios no haya superado las limitaciones de la ley de presupuestos (Sánchez, 2005).

La CEBEP se encargó de subrayar cómo las retribuciones medias de los funcionarios superaban –hasta la reducción del año 2010 y la congelación salarial iniciada con la crisis actual– con creces tanto las limitaciones presupuestarias como el aumento del coste de la vida, en lo que ha denominado una “dinámica incremental”. Sin tener demasiados datos a nivel autonómico, en este mismo estudio de la CEBEP (2005: 133–134) queda claro que tampoco parece que las Comunidades Autónomas hayan quedado bajo las limitaciones retributivas establecidas por el Estado y aún mucho menos las Administraciones locales, dada la mayor proximidad entre el ámbito político y de decisión con el ámbito funcional. La CEBEP (2005) dispone al respecto como solución, y dado el fracaso del control al incremento retributivo de las Administraciones, que lo que se controle sea el porcentaje de incremento de la masa salarial, permitiendo dentro de dicho margen que cada nivel de Administración haga el reparto de los incrementos retributivos (2005: 134-137).

De cualquier manera, la CEBEP apoya que las retribuciones básicas sigan siendo controladas por el Estado a fin de mantener un básico grado de homogeneización salarial entre Administraciones.

A tenor de lo dispuesto en el EBEP, estas retribuciones básicas incluyen (Art. 23 EBEP):

- Sueldo: Se corresponde con un índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los cuerpos y escalas. Se trata de una cantidad fija que se establece en la ley de presupuestos generales del Estado (Art. 23 EBEP) y estrictamente controlada. Es asignado en función del subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo. Además hay que señalar que ha desaparecido normativamente el límite que establecía que las diferencias entre grupos no podían ser superiores a un tercio<sup>307</sup>.
- Trienios<sup>308</sup>: son el cómputo de antigüedad, correspondiendo una cantidad igual para cada grupo por cada 3 años de servicio en el subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo. También se fija anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado y recompensa la permanencia –entendida como “fidelidad”– a la función pública.

2º) Conceptos retributivos conectados con el puesto de trabajo y la actitud (retribuciones complementarias): dispuestas en el artículo 22 del EBEP, se establecen normativamente por cada Administración, y retribuyen, entre otros –expresión que refleja el carácter “abierto” de la configuración de las retribuciones complementarias–, los factores de progresión en la carrera, de especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad, grado de interés o iniciativa, o los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

A diferencia de las retribuciones básicas, el EBEP ha pretendido dotar de mayor flexibilidad, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de expertos (CEBEP, 2005: 131–142), al sistema de las complementarias, de forma que cada Ley de Función Pública, del Estado y de las CCAA, cuenta con un mayor margen de opción de su modelo propio. El EBEP se limita a establecer los factores o finalidades a que pueden responder los complementos que se regulen, constatándose así, como

---

<sup>307</sup> En todo caso el sueldo no llega al 50% del total de la retribución del funcionario como media, situándose en el caso de las Comunidades autónomas, en un 45,79% del total (CEBEP, 2005: 140).

<sup>308</sup> Como nota de operatividad de los trienios, que excede del objetivo de este trabajo, podemos detallar que en el supuesto de que un funcionario preste servicio sucesivamente en distintos cuerpos, tiene derecho a seguir cobrando los trienios devengados en cuerpos anteriores. Si cambiara de cuerpo antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considera como de servicios prestados en el nuevo cuerpo. También como novedad, el EBEP (Art. 25), ha incidido en la configuración de los trienios, ya que anteriormente a él sólo eran devengados por los funcionarios de carrera, y no por el funcionario interino o en prácticas.



describe Castillo (2007: 238), que las retribuciones complementarias se conectan de forma más directa al sistema de gestión de recursos humanos que resulte más acorde con la definición organizacional que cada Administración realice y con las misiones de cada puesto. Ello no obsta para que este mismo autor considere que dicha flexibilización del principio de uniformización e igualdad retributiva se haya quedado “corta” o se haya abordado sin la suficiente decisión (2007: 239).

En lo que se refiere a los límites presupuestarios, están reflejados con mayor precisión y corrección en el Art. 21 del EBEP y apoyados en jurisprudencia consolidada sobre su carácter básico (STC 24/2002 de 31 de enero) o sobre la competencia estatal para imponer límites a los incrementos retributivos globales (STC 96/1990 de 24 de mayo). Se trata de una suerte de competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art. 149.1.13ª C.E.) (Castillo, 2007: 239-240). No se impone, sin embargo, que sea el Estado el que dicte el incremento anual de las cuantías que le corresponde a cada Administración, y mucho menos que este sea, para cada funcionario, el mismo en todas las Administraciones y para todos en cada una de ellas. En cómputo global respecto del volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo, el incremento retributivo se refleja en la correspondiente Ley de Presupuestos (del Estado y de las CCAA) no pudiéndose superar los límites también globales que fije anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado, al incremento de la masa salarial en las Administraciones Públicas<sup>309</sup>.

Respecto de las retribuciones complementarias, el artículo 24 no especifica complementos concretos, sino, simplemente, los criterios o razones, que denomina factores, por los que estos pueden ser establecidos. Cabe señalar, como hace Morey (2007), que de los cuatro apartados que definen los factores retributivos sólo el apartado b) se refiere al puesto de trabajo propiamente dicho, los restantes tienen mucho más que ver con la actitud y el rendimiento del funcionario.

No se puede olvidar, además, que el EBEP recomienda una cierta vinculación de las retribuciones complementarias a los sistemas de evaluación del desempeño que se implanten (Art. 20.3), si bien más adelante (Art. 20.5) aclara que esta vinculación se refiere al caso en que se utilice como factor para retribuir, (Art. 24.c) el grado de interés, iniciativa o esfuerzo del funcionario.

Asimismo, cabe referirse, dado el carácter “abierto” u “orientativo” (Castillo, 2007: 253) que dispone el EBEP y considerando que esa falta de obligatoriedad se ha

---

<sup>309</sup> En lo relativo a las Entidades Locales, las retribuciones básicas tenían la misma estructura e idéntica cuantía y las complementarias se ceñían a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de funcionarios públicos. Su cuantía íntegra será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se marquen por el Estado (artículo 93 de la Ley 7/1985).

traducido en que siguen vigentes hasta que se elaboren nuevas normativas en cada Administración, los antiguos complementos que específicamente disponía la ley 30/1984 (Art. 23). Se observan en la realidad de la mayor parte de nuestras Administraciones vinculados a<sup>310</sup>:

Destino: correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe e incluido siempre en el intervalo de niveles del respectivo grupo de titulación. Todos los puestos del mismo nivel tienen la misma cuantía de complemento de destino con independencia de las características personales de quien lo pueda desempeñar, sin embargo, los niveles no son un dato básico y varían en función de la RPT de cada Administración (Mauri, 2003). Esta cantidad se actualiza cada año en la ley de presupuestos generales del Estado y se corresponde con el nivel jerárquico en que se sitúa el puesto de trabajo dentro de la organización (Castillo, 2002), siendo calificado por la CEBEP (2005: 136) como un complemento de cuantía “demasiado escasa” dada su vocación de constituir un elemento central del subsistema retributivo.

Entre los factores que afectan a este complemento (Castillo, 2007) ha señalado que se ha producido una falta de coherencia dado el amplio margen (Mauri, 2003: 59; Ortuño y Manzana, 2008) en la fijación de los niveles del complemento de destino que poseen las distintas Administraciones. Este margen para la diferencia ha originado bastantes problemas, con incidencia en la motivación y en la movilidad de los empleados públicos hacia los puestos mejor valorados. Otra de las disfunciones observadas la revela Castillo (2007: 232) al referirse a cierta discrecionalidad irresponsable y una segura desigualdad en la fijación de complementos específicos.

Entre los problemas que ha generado estas desigualdades en la fijación sin demasiado criterio de los complementos, Castillo señala, su incidencia en la motivación de los empleados públicos, la movilidad de los mismos hacia los puestos mejor valorados, presión sobre la organización para la creación de nuevos puestos de trabajo o la fijación de complementos de destino excesivamente altos en puestos muy elevados, con lo que la carrera administrativa basada en este complemento podría estar casi concluida al inicio de la misma.

Específico: destinado a distribuir las condiciones particulares de los puestos de trabajo –“individualización” para quien lo ocupa y ejerce (Ballart y Ramió, 2000: 387; Mauri, 2003: 60; Cuenca, 2010: 170)– en atención a su especialidad técnica,

---

<sup>310</sup> Es obligatorio a mayores de los grandes conceptos retributivos citar el del grado personal consolidado, que es el que tiene en posesión el funcionario cualquiera que sea el trabajo que ejerza. Es decir si un funcionario es destinado a un puesto de nivel igual o superior, percibiría el complemento del puesto desempeñado, pero si este nivel es inferior al del grado personal, percibiría indefectiblemente este último.

dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad, penosidad, etc. Su desigual utilización en las distintas Administraciones –en parte al aplicarse una discrecionalidad limitada en la apreciación de conceptos jurídicos indeterminados como la penosidad– está cercenada en cierta medida mientras no se utilicen herramientas metodológicas de clasificación de puestos de trabajo (Castillo, 2007: 252) y se ha convertido, como afirma la CEBEP (2005: 136), en una cuantía global e inespecífica sin aclarar convenientemente los criterios o factores por los que se establece. Los tribunales han aclarado que es posible sin embargo combinar la “individualización” que supone este complemento con la existencia generalizada de puestos que reúnan estas mismas condiciones (Mauri, 2003: 60).

Productividad: tiene como misión retribuir el especial rendimiento, actividad extraordinaria o el interés y la iniciativa con que el empleado desempeña el trabajo. De compleja operatividad (Cardona, 2006: 7) y grandes riesgos si no sale bien (Lawler, 2000), está concebido para no convertirse en un complemento regular en la nómina, a diferencia de los anteriores, y sus cantidades son de obligado conocimiento público de los funcionarios y sus representantes sindicales. Actualmente<sup>311</sup>, como se ha visto en el capítulo anterior, está presente en algunas Administraciones del Estado, pero no de manera generalizada.

En perspectiva comparada, podemos apuntar que la *recomendable* –para Ortuño y Manzana (2008)– vinculación directa de productividad y salario es más bien escasa (Corral, 2007: 155). En los cuerpos clásicos de administración general, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, su presencia es poco habitual, aunque la tendencia actual es a aumentar dicha presencia (Cardona, 2006: 7) y, de hecho, vuelve a estar en el primer plano de debate al introducirse en el discurso público la idea de pagar por resultados u objetivos. Castillo (2007: 232) y la propia CEBEP (2005: 136) han analizado muy críticamente la utilización de este complemento que en la práctica ha sido utilizado para compensar las ineficiencias o injusticias retributivas por la defectuosa aplicación del sistema, o incluso para tratos de favor o premio a determinados funcionarios o colectivos de los mismos (Villoria, 1997:

---

<sup>311</sup> Históricamente en la función pública española la idea de retribuir la productividad aparece ya en las leyes básicas del Estado como en la Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, a través del texto articulado en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que indicaba en su artículo 66.3: *En los Presupuestos Generales del Estado, y en las secciones correspondientes, se consignarán créditos destinados a la concesión, con carácter extraordinario, de premios en metálico para recompensar iniciativas y sugerencias relativas a la mejora de la Administración, servicios eminentes y, en general, cuanto suponga méritos relevantes o redunde en una mayor eficacia administrativa. La concesión de estos premios se verificará en la forma que se determine reglamentariamente.*

321). En definitiva, pocas veces para su verdadera función o su uso adecuado<sup>312</sup> (Nalda y Carrillo 1993: 25; Ramió, 1996: 145) descrito al inicio, lo que haría poco recomendable su utilización (Delgado, 1995: 318).

Como se ha preocupado en señalar la STS de 29 de Mayo de 1995, en el seno de la descripción que realiza del subsistema retributivo público, hay que recordar que los complementos presentados son entendidos desde la idea de que *en ningún caso constituya un derecho adquirido que haya de subsistir en lo sucesivo con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe o la actividad y rendimiento desplegada en el mismo*. Por lo tanto de ninguna manera un funcionario “arrastrará” –por así decirlo– este tipo de complementos en su trayectoria profesional en el caso de que cambie de puesto.

### 3º) Otros conceptos retributivos

Fundamentalmente nos referimos aquí a las gratificaciones por servicios extraordinarios, así como a las indemnizaciones por razón del servicio o la residencia.

Las gratificaciones extraordinarias, concepto análogo al de las “horas extras” del ámbito laboral, constituyen un complemento que se emplea con carácter ocasional para realizar servicios fuera del horario de la jornada ordinaria, aspecto que lo distingue de la productividad (Villoria, 1997: 321). Estamos ante un concepto de aplicación muy discrecional que exige un cierto plus de control, por lo que suele darse cuenta de su utilización ante los máximos órganos de gobierno de cada Administración.

Respecto de las indemnizaciones por razón del servicio, están previstas en aquellos casos en los que sea preciso desplazarse o incluso vivir en un lugar diferente (movilidad geográfica) por razones del encargo o servicio público.

Por su parte, las pagas extras, constituyen retribuciones extraordinarias de carácter básico que se entregan a los funcionarios junto a sus retribuciones habituales. Incluyen desde la entrada en vigor del EBEP, además del sueldo y los trienios, la posibilidad –dejada al arbitrio de cada Administración– de alcanzar el 100% de los complementos de destino y específicos, en lo que ha sido considerado un importante avance retributivo para los empleados públicos a raíz del EBEP y en línea con las recomendaciones realizadas por la CEBEP (2005).

---

<sup>312</sup> Salvador (2008: 119) afirma que dicho complemento acabó, como en tantas ocasiones, convertido en un complemento regular y lineal en el caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya. En la misma línea se sitúa Ramió (Ramió, 1996: 145) al juzgar la desnaturalización de dicho complemento al otorgarse de manera generalizada y sistemática en la Administración catalana. Por último Longo (2012) señala también como acabó convirtiéndose en un complemento regular en el caso de la Ley de Profesionales sanitarios.

Junto a los principales conceptos, podemos señalar algunos factores que tienen una importante incidencia sobre el subsistema retributivo público:

1) El hecho de se trata de un elemento de política económica general (Villoria, 1997: 317; Ferri, 1995: 148; Castillo, 2007: 240) que influye en aspectos como la política de rentas, la composición del PIB o la tasa de inflación, y que se puede ver afectado, por ejemplo, por una crisis o una emergencia concreta del Estado que conlleve actuar sobre el subsistema retributivo –congelando salarios, utilizando los topes salariales y como hemos visto desde 2010 llegando a “recortar” esas retribuciones–. Se emiten con estas acciones mensajes de alto contenido simbólico o de *gran valor orientativo*<sup>313</sup> (Ferri, 1995: 148).

En otro orden de cosas, se observa otra supuesta “utilidad” del subsistema retributivo vinculada a su efecto sobre el sistema de planificación –amortizando puestos e incorporando menos efectivos–. El mejor ejemplo de ello es el recorte salarial puesto en marcha por el Gobierno estatal en 2010, la bajada de la tasa de reposición del 100% de los años anteriores a la crisis, al 10% incorporado a la OPE 2011 y prorrogado hasta 2013 en el seno del plan de estabilización 2010-2013, o la actual supresión en julio de 2012 de una de las pagas extraordinarias<sup>314</sup>.

La importancia de los gastos de personal, como comenta Ferri (1995: 148), se visualiza al observar que en los países de nuestro entorno el empleo público oscila entre un 15% y un 25% de ocupación de la población activa.

2) En las Administraciones Públicas hay, según algunos autores, una especial beligerancia sindical o presión, superior a la que se genera en el ámbito privado y producida sobre todo por la inexistencia del riesgo a ser despedido. Además se nota en el subsistema retributivo la mayor o menor sindicalización de colectivos de empleados públicos (Villoria, 1997: 317; CEBEP, 2005: 135), que aumenta la capacidad de presión, fenómeno que se observa mayoritariamente en los niveles jerárquicos inferiores, que, además, son cuantitativamente los más importantes. No obstante, la importancia de los sindicatos, a nivel general e internacional referido al sector público en países de la OCDE, ha aumentado si se compara con el cierto desplome de la importancia sindical (afiliación) en el ámbito privado<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> En este sentido, de subordinación de la negociación salarial a las decisiones presupuestarias de los parlamentos, se ha posicionado la actual jurisprudencia (STS de 21 de marzo de 2002 y Auto del TC de 31 de Enero de 2005).

<sup>314</sup> En otro lugar se referirán los efectos de estos recortes en el sistema de gestión de recursos humanos, en este capítulo nos ceñiremos estrictamente a los mensajes simbólicos y “utilidades” que se pueden obtener con el subsistema retributivo.

<sup>315</sup> The Economist (6/1/2011).

3) Una idea de equidad tanto interna a la organización (Fayol, 1987; Ballart y Ramió, 2000) como externa, en comparación con los sueldos de la empresa privada (Castillo, 2007: 252; Naciones Unidas, 2009: 11) y del aserto a igual trabajo igual salario, mucho más extendida como valor que tienen obligación de defender las Administraciones para dar ejemplo al sector privado (Villoria, 1997: 317). Son evidentes las diferencias en este sentido “axiológico” o de valores con el sector privado, en el que siguen presentes diferencias salariales por razón de género o incluso raza, y ello a pesar de la mayor persecución del sistema de inspección laboral a este tipo de infracciones del orden social. Junto a estos factores la idea de que todo empleado público pueda tener un sueldo digno para su mantenimiento y el de su familia (CEBEP, 2005: 131–145) suele ser un valor circulante a la hora de diseñar el sistema general<sup>316</sup>. Sin embargo, siguen presentes inequidades intraorganizativas como el desequilibrio entre la dimensión central y la periférica relatado por Villoria (1997: 325) y que hemos podido contrastar como existente también en la Administración autonómica gallega.

4) La cercanía a la política, presidida por la idea de que los cuerpos de funcionarios más próximos a los políticos cobran mejor, y, en similar razonamiento al anterior, que los cuerpos más sindicalizados obtienen mejores niveles retributivos. En este sentido es frecuente el excesivo peso de determinados cuerpos funcionariales que por su cercanía al nivel político adquieren una capacidad de influencia que se refleja también a la hora de conseguir sus pretensiones económicas<sup>317</sup>. Como afirma Villoria (1997: 316), las retribuciones expresan en cierta medida las relaciones de poder internas dentro de la Administración y, en la misma línea la CEBEP (2005: 134) señala que dicho fenómeno se aprecia de forma más notoria donde existe mayor proximidad entre el nivel de decisión política y el de los empleados, por lo que el nivel político tiene en estos casos normalmente menor capacidad para contener las presiones retributivas (mayor incidencia por tanto en el ámbito local).

---

<sup>316</sup> Estaríamos hablando del “Principio de suficiencia”, recogido explícitamente en el Proyecto del Estatuto de la Función Pública de 1981. En el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público se citó expresamente este criterio rector, al señalarse que “la retribución de los empleados públicos ha de ser, por ello y en todos los niveles y colectivos, digna y suficiente para el mantenimiento de un nivel de vida adecuado y para asegurar la dedicación de los empleados al servicio público, ha de servir, también, para garantizar la imparcialidad e independencia de los empleados públicos y debe responder, en consecuencia, a un criterio de equidad”. Se trata, ante todo, de la exigencia del artículo 35.1 CE, que reconoce a todos los españoles el derecho a “una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia”.

<sup>317</sup> Se utiliza vulgarmente a este respecto la denominación “pata negra” para este tipo de colectivos funcionariales con tanto ascendente sobre el nivel político y su correspondiente reflejo sobre las retribuciones.



Estos rasgos definitorios así como los factores internos y externos que afectan al subsistema retributivo producen una serie de efectos negativos como son la incapacidad de instrumentación del subsistema retributivo para retener a los mejores y en donde más falta hacen; la falta de incentivos económicos para mantener o elevar la motivación hacia el trabajo; o la idea de inequidad en el sentido de que se cobra lo mismo, independientemente del mejor o peor rendimiento demostrado. Estos efectos, entre otros que se señalarán, han inducido a algunos autores a hablar incluso de un “modelo agotado” (Castillo, 2007: 232). No obstante, hay que recordar que el elemento retributivo no es por sí solo suficiente para elevar sostenidamente el nivel de motivación (Gonzalo y Esteban, 2004: 94), y, como apunta Thompson (2004), habrá que tener en cuenta otros factores tales como los beneficios sociales, las vacaciones, la disponibilidad de tiempo, o las facilidades a la conciliación familiar.

Respecto de la retención de los mejores, la OCDE (2001: 8) o Pascual (2008: 1-2) advierten de la idea de la *fuga de cerebros* al sector privado y Villoria (1997: 316) o Nalda y Carrillo (1993: 25) del carácter casi inexistente de dicha función de retención, salvo, claro está, en tiempos de crisis como el actual. Fundamentalmente se achaca esta baja capacidad de retención –que ha propiciado una habitual transferencia de efectivos del sector público al privado en el seno de los países desarrollados (OCDE, 2001: 17)– a los bajos sueldos (Bouzas, 2011), la ineficiencia en la compensación de la buena gestión, la falta de proyección profesional (OCDE, 2001) y la debilidad de los mecanismos de gestión<sup>318</sup>.

Vistos los efectos negativos que estos rasgos definitorios tienen, dentro de esa concepción en general deficiente del sistema<sup>319</sup>, por su extrema rigidez, cabe apuntar ahora los efectos positivos que se podrían alcanzar con un buen planteamiento retributivo (Ferri, 1995: 149):

---

<sup>318</sup> Este fenómeno se aprecia, por ejemplo, en el caso analizado por Pascual (2008) sobre los abogados del Estado, colectivo respecto del cual, de un total de 575 abogados del Estado, 240 trabajan ya para el sector privado. Las medidas para retener al personal pasarían, a juicio de este autor, por introducir mejoras como la recompensa al esfuerzo, o el establecimiento de mecanismos para evaluar el rendimiento de los empleados públicos.

<sup>319</sup> Por su parte, el EBEP ha abordado una serie de objetivos a fin de subsanar las graves deficiencias que venía arrastrando el sistema. Estos objetivos, plasmados en la norma vigente, han sido (Castillo, 2007: 233): la salvaguarda expresa de la competencia del Estado para establecer límites generales al incremento del gasto de personal de las Administraciones Públicas mediante la fijación de porcentajes máximos de aumento de la masa salarial; y el establecimiento de un modelo de retribuciones complementarias extremadamente “abierto” y adaptable a la realidad de cada Administración, y en especial a lo que disponga cada normativa sectorial autonómica. En todo caso, como afirma Castillo (2007: 234), no es suficiente con simples “previsiones normativas” y habrá que ver en años venideros cómo se gestiona internamente este carácter abierto y disponible que deja el EBEP para la configuración del subsistema retributivo público.

- 1.– Seleccionar a buenos profesionales
- 2.– Retener a los más valiosos.
- 3.– Aumentar la motivación, el grado de satisfacción y calidad de vida laboral.
- 4.– Reforzar la cultura organizativa, utilizando el subsistema retributivo como factor de integración en la organización.
- 5.– Fomentar el desarrollo de capacidades de los empleados, que coincidan con las necesidades de la organización.

Además de estos efectos, cabe recordar la existencia de otros factores que suplen las carencias del sistema en este ámbito y que, a la postre, son la explicación al hecho de que, a pesar de un cierto pesimismo en lo relativo a la percepción de las retribuciones, las personas sigan decidiendo incorporarse a la Administración. Estos factores, que compensan posibles déficits monetarios y que potencian la permanencia del empleado en el servicio público (López de la Osa, 2012), son (Sanchez, 2008): la estabilidad en el empleo, principal atractivo (CIS, 2006a; Bouzas, 2011) y base de toda organización burocrática (Parada, 2007: 12); las condiciones laborales –sobre todo desde el punto de vista de la conciliación–; la disponibilidad de tiempo (Thompson, 2004); la cercanía a los ámbitos de poder donde se toman las decisiones; la idea de participar en el diseño mismo de la sociedad (CIS, 2006a); y, por último, la posible concepción de “honor” o “status” asociada a los empleos públicos (Ferri, 1995: 151).

## **2.7. Organización del trabajo y motivación**

El estudio de las formas de organización óptima del trabajo en una organización tanto pública como privada es una de las tareas principales a la hora de abordar las posibles líneas de mejora en la materia de gestión de recursos humanos<sup>320</sup>. Precisamente la inadecuada organización de la Administración es señalada por los empleados públicos en España como un factor claro de desmotivación (CIS, 2006a) y, en concreto, la motivación y su relación con la organización del trabajo es el aspecto sobre el que se pretende profundizar en este punto.

Como ya se ha visto anteriormente, se observan actualmente en las organizaciones públicas de nuestro entorno (Mayntz, 1985: 123), modelos claramente vertebrados por el principio de jerarquía que se estructura a partir de la dependencia de superiores y subordinados, y que desde el propio origen de la Administración y el

---

<sup>320</sup> Se pueden observar preceptos relativos a la idoneidad y organización óptima ya en la ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, a través del texto articulado en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que indicaba: en su artículo 65: *Los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia.*”

posterior revestimiento doctrinal weberiano, han orientado y orientan (Art. 1.3.j del EBEP<sup>321</sup>) el funcionamiento de las organizaciones públicas, afectando a la introducción de cambios en sus formas organizativas. Sin embargo algunos autores como Pfeffer (1993: 42) señalan la evolución del principio originario de control jerárquico hacia un control técnico del lugar de trabajo<sup>322</sup>. Junto a la jerarquía el exceso de reglamentación formal de los procedimientos de trabajo, a pesar de sus virtudes como protección jurídica del empleado, dificulta las posibilidades que habitualmente se otorgan al ámbito de las relaciones humanas (Crozier, 1993).

Pese a este predominio de la jerarquía, aspectos como el nivel de horizontalidad de la organización, la utilización de los beneficios en términos productivos que aporta el trabajo en equipo (Jérez y Magán, 2002) o el aumento de la productividad de los empleados cuando participan en las decisiones o sugieren mejoras (Lawler, 2000; Galofré, 2004), son algunas de las concepciones del “empowerment” de los empleados públicos que están en auge, al menos teórico, en este momento.

Con todo, conviene señalar de entrada que precisamente la organización jerárquica piramidal, que, como se ha venido defendiendo, apenas ha variado, es un principio organizativo opuesto al propio de gestión de recursos humanos (Brugué y Subirats, 1997) que fomenta la persuasión, la negociación y la integración frente al carácter director y de mando del modelo jerárquico. Como señalan estos autores, la eficacia organizativa que precisa cierto grado de cooperación voluntaria (Etzioni, 1993: 390) y la propia existencia de un sistema de gestión de recursos humanos, de existir, nos debería alejar del carácter coactivo del modelo jerárquico para aproximarnos a un modelo donde predominan la implicación, la relación y la comunicación. Administrar o dirigir (Gulick, 1993) implica elaborar órdenes e instrucciones para mandar sobre una estructura organizativa, mientras que gestionar significa manejar un sistema complejo compuesto de múltiples actores y organizaciones (Brugué y Subirats, 1997). De hecho, incluso en estructuras autoritarias formales es necesario que junto con el control exista una cierta dosis de consentimiento (Selznick, 1949).

Por otra parte, como señala Villoria (2001a), la jerarquía tradicional es difícilmente compatible en organizaciones donde el subordinado puede conocer más que el superior y está en proceso de formación permanente en su área de actividad.

---

<sup>321</sup> En este artículo se recoge como fundamento de actuación el de la jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.

<sup>322</sup> Cabe recordar que no todo ha sido siempre jerarquía, y, de hecho, lo habitual es que se presente la jerarquía como el modelo de organización que sucedió al modelo de sometimiento a las normas y pautas de trabajo que se dieron en las primeras formas organizadas de trabajo como fueron los talleres gremiales.

La idea de adaptación frente a la tradicional rigidez jerárquica-organizativa, de mayor orientación a lo que los ciudadanos exigen de sus administraciones (Hood y Schuppert, 1988), requiere también mayor flexibilidad organizativa, si bien esta no tiene que ser utilizada como “arma arrojadiza” contra las condiciones de los empleados públicos. Esta flexibilidad organizativa debe acoplarse, como señalan Lawrence y Lorsch (1993) a una cierta dependencia de las condiciones externas. Asimismo, la necesidad de la Administración puede perfectamente transformarse en un modelo de oportunidades para los empleados (de adecuación a los puestos, mejoras retributivas, profesionales, de carrera, etc.)<sup>323</sup>. La organización ha de ser óptima y excelente, pero ello ha de lograrse, como afirma Subirats (1993: 17), sin perder de vista la idea de adaptación constante y orientación a los resultados.

Esta idea de adaptación a los cambios (Longo 1999) es acompañada de la de que es necesario aprovechar también en mayor medida (Senlle, 1993: 97) las capacidades, la innovación, la iniciativa (Fayol, 1987) y la creatividad de todas y cada una de las personas que conforman una organización pública (Lawler, 2000). No se pretende conseguir llegar, por ejemplo, al modo de funcionamiento de las grandes corporaciones informáticas indias, asentadas en la idea de aprovechar cualquier innovación que pueda aportar alguno de sus miembros independientemente de su posición en la jerarquía, su antigüedad o su edad, pero sí comienza a extenderse la idea de que es necesario sistematizar ciertas prácticas que permitirían aprovechar la innovación y el talento de todos y cada uno de los miembros de las organizaciones<sup>324</sup>. Esta idea engazaría con el modelo, comentado anteriormente, de “gestión por competencias” que está introduciéndose con gran empuje en los foros de reflexión sobre la gestión pública, así como de forma incipiente en algunas Administraciones.

En esta línea entraríamos en las repercusiones que sobre los modelos de gestión de recursos humanos están teniendo los modelos de calidad o como se denomina últimamente, la idea de la “mejora continua”.

Todos los modelos de calidad coinciden en la importancia de las personas para conseguir la calidad óptima, tanto por una idea de imagen proyectada como por una

---

<sup>323</sup> Como ilustra Castillo (2007: 239), podemos poner como ejemplo la proliferación de servicios públicos prestacionales, afincados normalmente en el ámbito de las Administraciones Autonómicas y locales, que exigen fórmulas alejadas de la organización jerárquica tradicional y corporativa más propia de grandes organizaciones públicas.

<sup>324</sup> El caso más paradigmático es el de la Comunidad de Castilla-León, que ha implantado y protocolizado una serie de reuniones periódicas de aprovechamiento de la innovación, en las que despachan miembros de los distintos planos de la organización y se ponen en común las posibles líneas de mejora. En cierto sentido estas prácticas se asientan en el modelo de círculos de calidad propuesto por Deming.

que relaciona la calidad con la concienciación y adiestramiento de todos y cada uno de los miembros de las organizaciones públicas<sup>325</sup>.

Dicho lo anterior, uno de los grandes retos que afectan a las organizaciones públicas se presenta a la hora de debatir el modelo organizativo óptimo para alcanzar un mayor grado de motivación y productividad de sus empleados, dado el carácter esencial de la motivación (Delgado, 1995: 291) para el cumplimiento de los fines de las organizaciones. En palabras de Vroom (1964: 204), *cuanto más motivado esté un trabajador a desempeñar su tarea eficientemente, más efectiva será su capacidad*. Esta cuestión es más acuciante, si cabe, dado que será necesario conseguir que esa motivación tenga un ritmo sostenido en el tiempo, habida cuenta de que buena parte del personal ingresa y permanece en la misma Administración toda su vida, aspecto fundamental que recoge la definición de motivación de Lippa, para quien asistiríamos a un *proceso psicológico que causa la generación, dirección y persistencia de la conducta*. Además, como concluyen la mayoría de los autores (Jiménez, 2007) y a pesar de que son muy pocos los estudios al respecto (Ferri, 1995: 149), en la Administración española padecemos un importante porcentaje de funcionarios desmotivados o insatisfechos con la valoración de su trabajo (44% según el CIS, 2006a), por muy diferentes causas que se irán desgranando a lo largo de este estudio, y entre las que, desde luego, estarán la falta de incentivos tanto positivos como negativos (Bouzas, 2011); el deficitario diseño de carrera; la dispersión de los objetivos; o una socialización deficiente. Junto a ello, el factor de motivación se torna aún más importante, dado que, como afirma Ramió (1996: 132) y corroboran las percepciones de los empleados públicos analizadas, la preparación técnica no es, ni mucho menos, el factor más importante.

Teóricamente podríamos identificar dos grandes orientaciones de la motivación que vienen a superar el modelo piramidal propuesto por Máslow (1943): la motivación intrínseca y la motivación extrínseca, dimensiones que se corresponderían con la “teoría del factor dual” elaborada por Herzberg (1959).

La primera, la motivación intrínseca (Gonzalo y Esteban, 2004: 93) se refiere a la satisfacción que siente un individuo suscitada por la propia conducta o tarea al ser realizada, que en el mundo laboral puede provenir de “elementos subjetivos” como la adecuación al puesto, la vocación, la satisfacción de quien ejecuta la tarea, la

---

<sup>325</sup> De hecho, por ejemplo en la norma ISO 9000, la participación del personal es uno de los factores básicos (Muñoz, 2008: 313) confirmando así las palabras de Lloret, exdirector de imagen corporativa de renfe (2000: 63), para quién *no habrá calidad si no se cuenta con las personas y los equipos*. Tanto el EFQM, el EVAM o el CAF incluyen como uno de los factores esenciales el del aprovechamiento integral de las capacidades de los empleados de las organizaciones públicas.



significación social o status del trabajo<sup>326</sup> (Weber, 1979), buena comunicación intraorganizativa y facilidades de participación del trabajador (Lawler, 2000); o de “elementos objetivos” determinados por la calidad de la misma tarea desde el punto de vista de su mayor o menor enriquecimiento (Mc Gregor, 1960; De Val Pardo, 1999), el conocimiento de los resultados obtenidos, así como por los beneficios de la rotación de tareas. Este tipo de motivación intrínseca no observa ningún obstáculo específico, en opinión de Gonzalo y Esteban (2004: 93), para poder ser utilizado de la misma manera que se utiliza en el sector privado.

La segunda, la motivación extrínseca, que se corresponde con los niveles más bajos de la pirámide de Maslow (1943) o las “necesidades fisiológicas” de Mc Gregor (1960) que Herzberg (1959) identifica como factores “higiénicos” o condiciones de trabajo, sirve para significar que lo que mueve al individuo es el beneficio obtenido como resultado de su desempeño, tanto desde la perspectiva de ganancia (dinero, premios, reconocimientos, consideración (Mayo, 1972), carrera profesional) como de evasión (castigos, apercibimientos, accidentes, despidos). La conclusión de Herzberg es que los factores que contribuyen a la motivación y a la satisfacción laboral son distintos e independientes de aquellos que provocan insatisfacción, y que, desde luego, la retribución, por sí sola, no es suficiente para mantener altos niveles de motivación (Mayo, 1972; Mc Gregor, 1960; Gonzalo y Esteban, 2004).

Los aspectos psicológicos de la motivación, en los que no entraremos en mayor profundidad por exceder el objetivo de estudio, han sido estudiados fundamentalmente en España por la psicología del trabajo (Delgado, 1995: 291) y condensados, para el caso del sector público, por Villoria y Del Pino (1997), Delgado (1995) o Salvador. En este sentido, como se ha adelantado en la introducción teórica sobre la motivación, los factores que afectan a las organizaciones públicas versan sobre aspectos ya relacionados anteriormente como la carrera (Vroom, 1969), el subsistema retributivo, las condiciones de trabajo o la participación e integración del empleado (Barnard, 1959).

El carácter permanente del puesto funcionarial del que se intenta huir recurriendo a veces a la temporalidad de las plantillas (Fernández y Díaz, 2009)<sup>327</sup>,

---

<sup>326</sup> Recordemos que los empleados públicos españoles presentan como una razón esencial del porqué no están satisfechos en el trabajo la de la escasa valoración profesional de sus servicios (CIS, 2006a).

<sup>327</sup> Mas explícita de esta huida del carácter permanente de los empleos públicos ha sido la incorporación, en la reforma laboral de 2012, de la posibilidad del inicio de Expedientes de regulación de empleo para el personal laboral aun cuando este sea fijo por oposición. Dicha medida, no exenta de gran polémica, es aún demasiado actual como para ser valorada e interpretada en su aplicación por los jueces y tribunales de lo social. No obstante ha habido numerosos pronunciamientos muy cualificados en su contra, dado que altera tanto la seguridad jurídica por su inconsistencia técnica en la redacción, como por el hecho de que altera algunos principios básicos del sector público, pues el personal al que afecta venía siendo, al menos en los últimos años –desde un pronunciamiento judicial de 1997– incorporado bajo los clásicos principios



denota la perentoria necesidad de que la organización desarrolle estrategias que sirvan para motivar a sus miembros y conseguir entidades más competitivas (Delgado, 1995: 292). En todo caso, habrá de tenerse presente, como concluye mayoritariamente la literatura, que los resortes de motivación varían de manera importante de una persona a otra, e incluso sobre una misma persona a lo largo de su vida.

Vinculado a esto, pero en sentido contrario, no faltan autores que señalen que la temporalidad es precisamente utilizada por las Administraciones y por la esfera política como un factor de motivación (Fernández y Díaz, 2009: 20) basándose en la hipótesis de que los trabajadores públicos temporales podrían en algunos casos desarrollar mayores niveles de motivación ante la expectativa de poder llegar a ingresar definitivamente algún día en la Administración, objetivo al que pueden considerar que contribuye demostrar un nivel de ejecución en el trabajo notable.

Dada la inabarcable cantidad de definiciones sobre motivación existentes, nos parece interesante a modo de síntesis, reflejar la condensada por Delgado tras examinar algunas de las más importantes definiciones en el ámbito de la psicología del trabajo. Así, el autor define la motivación como *el proceso mediante el cual las personas, al realizar una determinada actividad, deciden desarrollar unos esfuerzos encaminados a la consecución de ciertas metas u objetivos a fin de satisfacer algún tipo de necesidad y/o expectativa, y de cuya mayor o menor satisfacción va a depender el esfuerzo que decidan aplicar en acciones futuras* (Delgado, 1995: 296).

Otra de las líneas actuales de estudio, en cuanto a los resortes de la motivación en el ámbito público está representada por el concepto de “justicia organizativa” (Amparo Oscar, 2009), elemento fundamental para la motivación y la satisfacción en el trabajo.

Introducida a partir de la teoría de la equidad de Adams (1963), analiza la importancia de un trato justo, con compensaciones equitativas, sin discriminaciones y con información clara sobre los procedimientos de trabajo, promoción o retribución. La ausencia de este factor puede llegar a provocar que el empleado reequilibre la situación laboral injusta reduciendo su implicación y rendimiento laboral (Amparo Oscar, 2009).

Asimismo, algunos autores trasladan el cambio en la concepción del funcionamiento de la Administración, en cuanto a su organización y capacidad de motivación, al propio perfil y nuevo estilo de los directivos públicos actuales, en tanto que elementos claves para el cambio o condición *sine qua non* (Senlle, 1993: 97). El

---

de acceso al empleo público –igualdad, mérito y capacidad– e incluso en muchas ocasiones mediante procesos selectivos en la modalidad de oposición libre.

perfil del directivo público clásico, analizado en detalle en páginas anteriores, mostraba como principales capacidades las de la preocupación por la legalidad y el seguimiento de una política en la que no participaba, sino que obedecía; por el contrario, el nuevo directivo debería destacar por cualidades como su orientación a la acción y a la consecución de resultados, su capacidad de interlocución con el nivel político, su capacidad de iniciativa y asunción de riesgos y sus habilidades a la hora de negociar y dirigir equipos humanos (Mendoza, 1990: 287).

Junto a los rasgos y aptitudes de los directivos públicos en su relación con la motivación de los empleados cabe hacer mención a otro prisma de observación del perfil directivo, no tratado en la parte anterior sobre la función directiva, como es el de la conducta y los estilos (Parrado, 2001: 137). Este enfoque se centra en el comportamiento de los directivos y sus funciones más habituales para llegar a describir “estilos-tipo” de liderazgo que afectan a la motivación de los empleados y, por tanto, a los niveles de productividad final.

Se origina esta perspectiva con la investigación pionera de Lewin, Lippitt y White (1939) que aborda el estudio de tres estilos de liderazgo –el autoritario, el democrático o participativo y el “laissez-faire”– para averiguar qué estilo de liderazgo producía mayor satisfacción en los subordinados. El estilo autocrático o “poder duro” (Nye, 2011) se caracterizaba por el estricto control ejercido sobre las actividades grupales y la centralización de las decisiones por el líder, así como por la utilización del castigo y la recompensa; el democrático (Morgan, 1987) –que a la postre resultó ser el más beneficioso– ponía especial énfasis en la participación de los miembros del grupo en las decisiones, y en la capacidad del líder para persuadir, influenciar o atraer “poder blando” (Nye, 2011); finalmente en el “laissez-faire” se reducía la actividad del líder a la mínima expresión<sup>328</sup>.

Este enfoque y sus evoluciones posteriores se basaron en dos aspectos clave que atravesarían longitudinalmente cualquier investigación sobre el liderazgo<sup>329</sup>:

1. La actitud del directivo en las relaciones interpersonales.
2. La actitud del directivo respecto de los fines de la organización.

Estos estudios desde la perspectiva directiva fueron completados por investigaciones desde la óptica del subordinado dando lugar a la “rejilla de los

---

<sup>328</sup> Resulta muy interesante en este punto destacar el novedoso concepto de “inteligencia contextual” desarrollado por Nye (2011), con el cual pretende destacar la importancia extrema del contexto en la adopción de un estilo de liderazgo duro o blando.

<sup>329</sup> Estos aspectos clave señalados por Parrado (2001) fueron el resultado de la condensación de un cuestionario de 150 preguntas denominado *Lidership Behavior Description Questionnaire (LBDQ)*

subordinados” que ubicaba a los empleados en su relación al superior según el estilo de liderazgo (Blake y MaCanse, 1991: 29-31).

Pese a estas importantes aportaciones al estudio del liderazgo, los resultados finales no fueron todo lo concluyentes que se esperaba, sobre todo por diversos problemas de inferencia entre variables y algún déficit en el diseño de los cuestionarios (Parrado, 2001: 139).

De los diferentes estudios, con leves matizaciones entre sí, se deducen tres tipos de comportamiento que diferenciaban a los gestores eficaces de los ineficaces (Yukl, 1994, 59-60): el orientado hacia las tareas estableciendo metas ambiciosas a la vez que realistas; el comportamiento orientado hacia las relaciones en el que destaca la consideración y ayuda a los subordinados o la supervisión general con amplio margen para el desarrollo autónomo; y, por último, el comportamiento orientado hacia las personas y los resultados.

Kliksberg (1989) va un paso más allá y reduce, tras un seguimiento de la conducta de directivos que se mostraron eficaces, la clave de su éxito a la buena comunicación con sus subordinados, señalando que la mayor parte de su jornada la dedican a conversar con los mismos. En este mismo sentido, también Metcalfe y Richards (1989: 72-73) defienden la necesidad de un nuevo tipo de directivo integrador e innovador que supondrá una mayor motivación de los empleados<sup>330</sup>. Cobra fuerza en definitiva, la importancia del *cambio de actitudes mentales* que puede suscitar el directivo público como motivador, entendiendo que este factor se constituye como factor prioritario para la motivación (Mayo, 1972).

Kuoppala *et Al.* (2008) constatan en su repaso a cerca de 30 estudios sobre las características de un *buen jefe*, tres tipos condensados de perfiles: el del jefe compasivo o paternalista, que proporciona apoyo social cuando es necesario y que aconseja o sugiere lo que se ha de hacer; el del considerado, que trata con respeto a los empleados; y el del transformador, que inspira, motiva y estimula a nivel intelectual. El estudio concluye que los efectos de un buen jefe son muy claros a la hora de que se pueda percibir un aumento de la productividad o motivación en el trabajo, pero también a la hora de reducir el absentismo o las enfermedades asociadas al factor trabajo.

---

<sup>330</sup> Por su parte, el estudio Delphi realizado en la AGE sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración llega a conclusiones semejantes, ya que un 87% del personal entrevistado indicó como principal factor para un perfil directivo motivador, la capacidad de organización y comunicación (MAP, 1990: 66; Matas, 1996: 272) a lo que habría que unir la profesionalidad (Matas, 1996: 270).

## 2.8. Cultura organizativa y circuitos de comunicación

En las últimas décadas hemos asistido a la irrupción y la puesta en valor en los foros de pensamiento sobre lo público y lo privado del concepto de cultura organizativa y del estudio del ámbito “político-cultural” (Ramió, 1999; United Nations, 2008: 137), considerado por muchos autores como la principal transformación que conlleva la modernización (Nalda y Carrillo, 1993: 27; Bañón, 1993) y factor principal para el cambio organizativo (Longo, 2008: 21)<sup>331</sup> y el análisis de la estructura desde los valores (Parsons, 1956). Desde esta óptica, profesionales de la antropología, de la psicología del trabajo, del management y de la dirección pública, entre otras disciplinas, pugnan actualmente por cubrir esta nueva área de trabajo que se ha institucionalizado principalmente en el mundo de la empresa, y especialmente en el ámbito anglosajón<sup>332</sup>.

La consolidación de este concepto ha venido de la mano de la teoría del cambio en el modelo de gestión, esto es, como factor facilitador en tanto que contribuye a desactivar las resistencias del funcionariado. Las posibilidades que se presentan en el ámbito específico de la gestión de los recursos humanos son muy importantes. Su valía principal viene del hecho de que detrás del estudio de este concepto, del que existen muy pocas experiencias prácticas de estudio (Salvador, 2008: 123) y aun menos metodología de análisis (Villoria, 2008: 30), está la asunción de que las organizaciones con culturas fuertes albergan más posibilidades de éxito que las que no ostentan tal fortaleza (Villoria y Del Pino, 1997: 123).

En este sentido, los propios funcionarios (CIS, 2006a) alertan de que los hábitos y usos adquiridos a lo largo de muchos años –en definitiva prácticas culturales– dificultan enormemente las posibilidades de mejora de la Administración. Específicamente, como se ha venido desarrollando a lo largo de las páginas anteriores, la cultura predominante parece seguir incluyendo rasgos tradicionales como el seguimiento del procedimiento y el proceso, la antigüedad, la uniformización y una cierta inercia que predomina sobre la innovación.

---

<sup>331</sup> En concreto el cambio cultural ha sido destacado como el factor de éxito en modernizaciones beneficiosas de servicios público concretos como la seguridad social en España.

<sup>332</sup> Es interesante apuntar que, en concreto, en los Estados Unidos comienza a aparecer en las plantillas de las grandes empresas un nuevo perfil profesional denominado “*gestor cultural*”. El mundo empresarial parece ir en este campo más adelantado que el ámbito público, en el que el reconocimiento de la importancia del factor cultural no ha dado el salto del mundo académico, (Caiden, Pollit, Peters, Waterman, Osborne, Gaebler, entre otros), al concreto de la gestión de recursos humanos.

El análisis de los factores culturales, al igual que sucede con otros conceptos similares como el de “ética administrativa” (Villoria, 2008: 31), no permite ejercer un control experimental total, por lo que se hace más común la utilización de diseños “cuasi-experimentales” basados en la observación y la interpretación directa de las acciones entre los actores de la organización, tal y como realizan Rhodes y Bevir (2010). Se trata, en definitiva, de un elemento a estudiar sobre el que no parece haberse hallado aún un método apropiado y ágil de investigación fiable (Schein, 1988).

No se debe perder de vista además, el hecho esencial de que los cambios culturales, como en general las reformas sobre la función pública (Longo, 2008: 22), son paulatinos y a largo plazo (Nalda y Carrillo, 1993: 27), y suponen un gran esfuerzo y ejercicio de planificación para la organización (Lloret, 2000: 62). Para una correcta gestión de las personas que trabajan en la Administración resultará clave pues conocer las normas, pero también saber interpretarlas, identificando los valores que las orientan, y los procesos y estructuras en que se sustentan (Salvador, 2008: 114).

Pero ¿qué es la cultura organizativa<sup>333</sup>?

La respuesta es complicada dada su conexión con ámbitos de difícil acotación como los de la historia<sup>334</sup> de una organización y sus líderes, las creencias, los valores compartidos, rituales, pautas, normas de relación, el lenguaje o el análisis del discurso tanto latente como patente. En este sentido según Morgan, (1987), Schein, (1988) o Hill et Jones, (2001), podemos concebir la cultura organizativa como un conjunto de pautas de asunciones básicas, conocimientos, ideologías, valores, y rituales, que, inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas, han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas y, por ello, son transmitidas a los nuevos miembros de la organización como vía correcta de percibir, pensar, y sentir en relación a dichos problemas.

Se estaría hablando de conductas observadas con cierta regularidad, de normas que se van generalizando en los grupos, de experiencias de trabajo comunes a un sector profesional (Ackroyd, 2007: 23), de valores dominantes –por ejemplo el de legalidad, el de cercanía al ciudadano, el de calidad en el trabajo o el de la conciencia colectiva de la responsabilidad (Blanco, 2005: 203)–; de la filosofía que guía la organización y de las reglas de juego que todos deben aprender y respetar. En

---

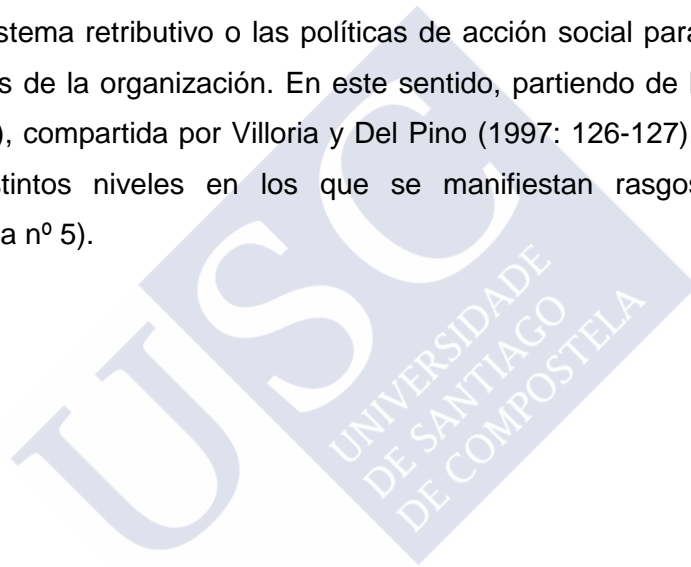
<sup>333</sup> Conceptos análogos son los de cultura corporativa o cultura de las organizaciones.

<sup>334</sup> Villoria (2008: 33) o Rhodes y Bevir (2010) sostienen que la historia o las narraciones que circulan en las organizaciones son buenos métodos para conocer el contexto y la conducta real de los aspectos culturales que cimentan las creencias de los empleados públicos y el funcionamiento de las organizaciones.

definitiva, del *modo de vida* de la organización (Morgan, 1987) y del sentido de identidad con la organización que lo proporciona (Etkin y Schavarstein, 1992).

Priorizando las características apuntadas, cabe señalar que lo más importante parece ser establecer claramente los valores que han de ser compartidos por los miembros de la organización, pero, en segundo lugar, que estos valores han de ser aceptados íntegramente por el nivel directivo: de nada valdrán los valores si no se garantiza su seguimiento.

Para complicar aún más su observación, la cultura de la organización se presenta no solo en el nivel discursivo, sino también en multitud de elementos (Bañón, 1993: 20) tales como, por ejemplo, la distribución de las oficinas de una organización, la propia arquitectura o mobiliario de un edificio, las reglas de interacción de los actores, el subsistema retributivo o las políticas de acción social para mejorar la vida de los empleados de la organización. En este sentido, partiendo de la categorización de Schein (1988), compartida por Villoria y Del Pino (1997: 126-127), o Bañón (1993: 20), existen distintos niveles en los que se manifiestan rasgos de la cultura organizativa (tabla nº 5).





NIVELES DE OBSERVACIÓN	ASPECTOS EN QUE SE CONCRETA
NIVEL 1: producciones y creaciones	Espacio físico de oficinas; arquitectura de edificios <sup>335</sup> ; lenguaje; conductas visibles; uniformes; tecnología; normas; sistemas y procedimientos de organización; criterios de reclutamiento; selección o promoción; retribución; rituales organizativos.
NIVEL 2: valores o ideas sobre cómo deben ser las cosas y cómo debe actuarse en cada momento	Discursos oficiales de los líderes; historia de la organización y sus líderes <sup>336</sup> ; “héroes” o personalidades ejemplares; enseñanzas e instrucciones; premios a la calidad, productividad o innovación; entrevistas a los líderes en los medios.
NIVEL 3: presunciones básicas o creencias latentes.	Información interna y creencias de los empleados; quejas que reciben los sindicatos; entrevistas en medios de los empleados; aportaciones de los empleados a los directivos público.

Tabla nº5. *Niveles de observación de la cultura organizativa y aspectos en que se concreta.* Fuente: Villoria y Del Pino (1997) y Bañón (1993).

Junto a estos elementos que actúan definiendo la cultura, no debemos olvidar la importancia de la formación como elemento conformador de la misma. En este sentido, Gómez (1995: 89) advierte la capacidad del sistema formativo para modelar la cultura organizativa, en tanto que estamos ante un elemento del proceso secundario

<sup>335</sup> Sobre la comunicación no verbal que se envía mediante los edificios o el mobiliario, se puede consultar (Jamardo, 2009: 211-242).

<sup>336</sup> Un ejemplo de estas historias (intraorganizativas) de líderes lo constituye la presidencia de Manuel Fraga en la Xunta de Galicia. Fueron abundantes –y todavía perviven– los relatos sobre su extrema capacidad de trabajo (*siendo el primero en llegar por la mañana y el último en irse*) o sobre sus rasgos autoritarios para imponerse a todos sus conselleiros o a las presiones de cuerpos burocráticos. Tales historias han circulado con fluidez por dicha Administración, pasando a formar parte del imaginario colectivo y acervo cultural.

de socialización de los empleados públicos (Bañón, 1993). Asimismo, el diseño de la carrera o el sistema de selección son habitualmente consideradas buenas formas de difundir o “socializar” (Pfeiffer, 1993) en valores compartidos y pautas de actuación.

No obstante, conviene prevenirse ante los aspectos negativos que pueden surgir al utilizar la cultura como elemento socializador, y, en definitiva como elemento coadyuvante para conseguir los objetivos de la organización. En este sentido Morgan (1987) advierte que los empleados pueden observar estos movimientos deliberadamente socializadores como una manipulación ideológica y, en su grado extremo, como una práctica totalitaria que provocará un fuerte rechazo.

Unido a los aspectos propios de la cultura organizativa, también es interesante, a pesar de ser uno de los temas menos tratados (Arenilla, 1995: 80), apreciar el funcionamiento de los circuitos, tanto formales como informales (Barnard, 1959; Simon, 1982; Blau y Scott, 1993) de comunicación entre los miembros de la organización, así como entre las distintas partes de la misma. En este sentido, las Administraciones en España continúan vertebradas por la importancia de la organización burocrático-jerárquica como elemento principal (Arenilla, 1995: 81), y el nivel de aplanamiento de las jerarquías recomendado por la doctrina actual en gestión de recursos humanos –entre otros por Barzelay (1992) o Villoria (2001a)–, sigue siendo mínimo, lo cual se aprecia especialmente en lo referente a la comunicación intraorganizativa. Se constata así, consecuente con el modelo jerárquico predominante, un desarrollo “top down” de la información (Parrado, 1996: 4), en el que la cadena de mando y el flujo de la información se dirige fundamentalmente desde los estratos superiores hacia los inferiores.

Pese a esta jerarquización también en el nivel comunicativo, dicho factor parece seguir una tendencia de debilitación, e, incluso se han ido incorporando progresivamente prácticas modernas de gestión mediante la idea del trabajo en equipo o en red (Lawler, 2000), en el que participan en un mismo plano comunicativo, aunque con diferentes responsabilidades, los miembros de una misma unidad productiva<sup>337</sup>. En opinión de Villoria (2001a: 9) y Oltra (2008), el propio contexto de rápidos cambios y novedosos problemas abonaría la opción de adoptar un modelo en el que se otorgue importancia a la comunicación horizontal e informal.

La importancia de atender convenientemente a los circuitos de comunicación es ahora, si cabe, mayor, dado que como afirma Rodríguez (1995: 61), la cantidad y

---

<sup>337</sup> Este apunte como muchos otros ha de tratarse con el conocimiento de que dicha tendencia observada variará enormemente de unas Administraciones a otras por múltiples factores tales como la dimensión, la profesionalización o incluso el perfil de gestor público que desempeñen los políticos de la esfera estratégica.

variedad de unidades organizativas en la Administración Pública se ha multiplicado, y ello requiere más transacciones entre ellas, más información y más canales de comunicación<sup>338</sup>.

## 2.9. Negociación colectiva y condiciones laborales

Las modernas teorías de la organización reconocen el carácter conflictivo intrínseco a dicha estructura (Pfeiffer, 1993) y relativizan su componente negativo, entendiendo que, entre otros, los problemas laborales son inherentes a las organizaciones (Sanz, 1995: 248). Desde esta perspectiva, el conflicto se presenta como inevitable (Kennedy *et Al*, 1990; Lawrence y Lorsch, 1993) y de múltiples causas (Munduate y Martínez, 2003), algunas de ellas incontroladas, que a la postre pueden deteriorar o favorecer el rendimiento. En todo caso, para conseguir un desempeño óptimo, el conflicto ha de ser “gestionado” en lugar de evitado, minorando sus efectos negativos y utilizándolo incluso como una potencialidad (De Dreu y De vliert, 1997).

La negociación colectiva de los empleados públicos<sup>339</sup> tiene por objeto (Arenas, 2008) ejercer el derecho a negociar para la concreción de las condiciones de empleo del personal al servicio de la Administración. Se trata, en consecuencia, de un derecho individual ejercido colectivamente por los empleados públicos (Art. 31 EBEP) al respecto del cual el EBEP ha sido especialmente intenso a la hora de abordar su regulación (Fuentetaja, 2008a). En todo caso lo que ha conllevado un largo camino legal y jurisprudencial ha sido la negociación colectiva, pues la libertad sindical de los funcionarios estaba contemplada en los artículos 28.1 y 103.3 de la CE.

Antes de introducirnos en los pormenores del momento actual de la negociación colectiva en el ámbito público, cabe recordar que esta es una materia de gran rigidez y complejidad (Bouzas, 2011), históricamente excluida para los funcionarios, en función quizás del hecho de que el modelo de Administración Pública parte de una desconfianza previa hacia los sindicatos y hacia los derechos colectivos de los empleados. Además, la Teoría clásica de la Administración parte de priorizar hasta el extremo el cumplimiento de las normas frente a las expectativas o motivaciones que puedan tener los empleados públicos (Villoria, 1997: 24), y de

<sup>338</sup> Esta importancia de los circuitos de comunicación en la organización, ha dado lugar incluso a cuestiones claves en uno de los modelos más importantes que utiliza el Estado para optimizar la calidad de las organizaciones públicas: el modelo EVAM (MAP, 2006: 13). En dicho modelo de autoevaluación se incluye como pieza básica, entre las preguntas para autoevaluar la buena salud del sistema de gestión de recursos humanos una que inquiriere sobre la existencia en la organización evaluada de canales de comunicación horizontal, vertical, ascendente y descendente.

<sup>339</sup> Una referencia ineludible, a nuestro juicio, a pesar de los profundos cambios legislativos habidos, es el libro sobre negociación colectiva de Roqueta (1996); como lo es también el estudio realizado al respecto, desde una aproximación constitucional, por Macedo de Brito Pereira (2004).

entender quizás, que a cambio de un empleo vitalicio se establecían importantes limitaciones en materia sindical (Mayntz, 1985: 149).

Esta concepción negativa de la negociación colectiva en el ámbito público ha mudado de forma notable, experimentando un importante avance hasta acercarse al nivel de operatividad que dicha materia tiene en el ámbito privado. Mantiene, no obstante, sus peculiares limitaciones de legalidad y de orientación al servicio público. Así, el iter legislativo y jurisprudencial necesario para llegar al momento actual, que se puede considerar de consolidación del derecho a la negociación colectiva (Mauri, 2006) o, en palabras de Sala (2007: 290) y la CEBEP (2005: 146) de constitución de un *derecho de configuración legal* (Alfonso, 2011), ha sido largo y difícil. Partiendo de una exclusión casi total de la negociación colectiva de los funcionarios, se ha sucedido todo un proceso de apertura de dichas posibilidades de negociación, iniciadas a nivel internacional, con la cobertura que la OIT ha otorgado al derecho de negociación colectiva, fundamentalmente en sus convenios 151 y 154<sup>340</sup>.

La incorporación de los referidos convenios de la OIT al ordenamiento español tiene importancia no solo en términos de inclusión en el sistema formal de fuentes, sino también por el hecho de que su contenido aporta otros elementos importantes para la interpretación del derecho de libertad sindical de los funcionarios (Macedo de Britto, 2004: 198). Además, también la UE ha contribuido a generar una base común para acercar los distintos sistemas de relaciones laborales nacionales (Sanz, 1995: 250).

Al margen de esta cobertura internacional es posible vislumbrar un cambio en la jurisprudencia constitucional, provocado por la opción política de introducir la práctica de la negociación colectiva en el régimen funcional en España. En el plano legal, siguiendo a Macedo de Britto (2004), podemos señalar que, a pesar de alguna importante sentencia que ralentiza dicha evolución<sup>341</sup>, la ley 30/1984 de reforma de la función pública, así como la Ley orgánica 11/1985, de libertad sindical, acercaron las

---

<sup>340</sup> Sobre la importancia de la OIT en la evolución de la materia de la negociación colectiva en nuestro país se pueden analizar las páginas 80 y ss. de Macedo de Britto (2004). Por su extrema importancia, cabe reproducir el Art. 7 del convenio 151 de la OIT: *Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.*

<sup>341</sup> Nos referimos a la STC 57/1982, que acota los derechos de los empleados públicos “laborales” a la negociación colectiva (mucho más amplios) frente a los que pudieran ostentar los funcionarios (en esencia la sentencia excluye este derecho a la negociación colectiva al entenderlo no implícito en el derecho a la libertad sindical). En su fundamento 4, textualmente señala que, *en la actualidad la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las administraciones públicas, sólo es posible legalmente cuando se trate de personal sometido a Derecho laboral pero no, en cambio, en relación al personal vinculado a Derecho administrativo.*

posibilidades de la negociación colectiva a los funcionarios públicos, hasta unificarla prácticamente con las posibilidades de negociación del personal laboral (Jiménez y García-Calvo, 2006: 3), aunque no sin una fuerte batalla judicial<sup>342</sup>. La Ley 9/1987 de órganos de representación (modificada por la ley 7/1990 de 19 de julio), sobre determinación de condiciones laborales y participación del personal, a pesar de las numerosas deficiencias señaladas por la CEBEP (2005: 147), incluyó definitiva y expresamente el derecho a la negociación colectiva como tal, especificando pormenorizadamente las materias que se incluían como objeto de negociación (Macedo de Britto, 2004: 201). Finalmente la jurisprudencia constitucional acabó por dar rango constitucional a la negociación colectiva de los funcionarios como contenido de la libertad sindical en la STC 80/2000 (Mauri, 2006: 175), superando la jurisprudencia del TS, que la posicionaba en el rango de la legislación ordinaria, y reconociendo de un modo muy importante la vinculación entre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva.

Se añade a las anteriores “causas jurídicas” como deja claro Villoria (1997: 377), que el reconocimiento del derecho de negociación y participación en la negociación de las condiciones de trabajo ha sido fruto también de la presión sindical y de la voluntad de los poderes públicos por reconocer tal derecho.

El propio EBEP refleja esta consolidación (Mauri, 2006: 177) y normalización de la negociación colectiva en el ámbito público (Art. 31.1) frente a una normativa anterior insuficiente y ambigua (Sala, 2007: 301), orientada en buena medida por una abundante jurisprudencia constitucional que ha permitido impulsar el derecho fundamental a la negociación colectiva de los funcionarios, a pesar de las fuertes resistencias doctrinales que históricamente ha suscitado dicho derecho en el entorno público (Macedo de Britto, 2004), y ello aun cuando ha sido expresamente incluido en los artículos 28.1 y 103.3 de la CE.

La negociación colectiva se constituye de hecho como una de las áreas de mayor avance del EBEP (Linde, 2007), sobre todo en su extensión al ámbito funcional, en el que se somete (Art. 33) a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, efectuándose mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales –queda excluida la legitimación para negociar a los representantes unitarios del personal (juntas o delegados de personal) (Sala, 2007: 302)–. La negociación colectiva se estabiliza (Alfonso, 2011: 21) además, mediante

---

<sup>342</sup> En este sentido, destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1985 frente a varios recursos interpuestos contra la normativa de negociación colectiva en el ámbito público.

“mesas de negociación” (Art. 34 EBEP), órganos de composición mixta –que no colegial (Roqueta, 1996: 183)– en las que estarán presentes los representantes de la Administración de un lado y los representantes de los empleados públicos de otro, perteneciendo estos últimos a los sindicatos más representativos a nivel estatal o autonómico, así como los que hayan obtenido el 10% o más de los votos en las elecciones para delegados y juntas de personal.

Precisamente en lo que se considera una de las pocas novedades del EBEP (Arenas, 2008), en un entorno de por sí escaso en grandes transformaciones sobre las relaciones laborales (Bouzas, 2011), han surgido nuevos elementos en las estructuras de negociación<sup>343</sup>: fundamentalmente, la “Mesa General de las Administraciones Públicas” en la que estarán presentes todas las Administraciones para la negociación de proyectos de interés general de la función pública, y en la que se negociarán aspectos concernientes tanto al personal funcionario como al laboral pero en todo caso referidos a los contenidos básicos del EBEP (CEBEP, 2005: 158). Se consolida con ello normativamente y con carácter rígido en cuanto a su composición (Alfonso, 2011: 14) la importancia de las estructuras de negociación en el sector público español, tal y como señala Martínez (2007: 10), con la nueva aportación de la posibilidad de negociación conjunta de asuntos que conciernen al personal funcionario y al laboral –*órganos híbridos*– (Cabeza, 2010).

También se constituye una Mesa general de negociación de funcionarios en la Administración General del Estado, así como una mesa general similar en cada una de las Comunidades Autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales. Además, en función de peculiaridades de grupos funcionariales así como de criterios cuantitativos, pueden constituirse mesas sectoriales de negociación –potestativas por tanto en lo que es otra novedad (Sala, 2007: 305)–, que son “tuteladas” por la Mesa General correspondiente<sup>344</sup>. Las materias objeto de negociación en la mesa general, así como las expresamente excluidas de la obligación de negociación, quedan específicamente recogidas en el artículo 37 del EBEP.

Debe quedar claro, no obstante, que, a pesar del aplomo que ha ido ganando el sistema de negociación colectiva en el ámbito público<sup>345</sup>, la salvaguarda de los

---

<sup>343</sup> Esta novedad es uno de los principales méritos que los sindicatos mayoritarios han presentado para justificar su apoyo, con ciertas reservas, al texto final del EBEP.

<sup>344</sup> En concreto, para el ámbito estatal, incluidas en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del dialogo social 2010-2012 (BOE de 26/10/2009), aparecen las Mesas Sectoriales de Educación, Sanidad, Justicia, y Universidades.

<sup>345</sup> Cabe señalar que si bien a lo largo de esta investigación se ha hablado de empleados públicos como criterio englobador de todo los tipos de empleados públicos, en materia de negociación colectiva sí ha existido hasta el momento actual una gran diferencia entre la fuerza que esta tenía en el ámbito del personal laboral, aproximándose al esquema del ámbito privado, y la que tenía en el ámbito funcional, y la que tenía en el ámbito funcional,



intereses generales del Estado siguen presidiendo dicho sistema, hasta tal punto que el propio EBEP establece la existencia de situaciones de emergencia o de crisis, “válvula de seguridad” similar al “ius variandi” de la Administración en materia de contratación (Sala, 2007: 310), que suspenden las decisiones adoptadas en las mesas de negociación de la función pública (Art. 38.10 EBEP). El ejemplo de esta reserva al Estado no puede estar más claro que observando la facilidad con la cual, vía decreto-ley, se han invalidado los acuerdos en materia retributiva y en otras áreas (Mauri, 2012: 2) cerrados con los agentes sociales para el ejercicio 2010-2012 (Alfonso, 2011: 23), que han supuesto la consabida reducción salarial<sup>346</sup>, en línea con lo sucedido en otros Estados de la Zona Euro.

Pese a la “fragilidad” que parece tener el sistema a la hora de su correcta ejecución, Fuentetaja (2008) hace hincapié en la importancia de esas *otras fuentes peculiares de derecho* que son las fuentes paccionadas (Art. 38 EBEP), que reflejan la existencia de determinados pactos y acuerdos entre los empleados, representados en sindicatos, y la Administración, que constituyen tradicionalmente en la realidad una fuente nada desdeñable de derecho aplicable (Ortega, 1992). Precisamente, la importancia que adquieren con el EBEP estas fuentes paccionadas<sup>347</sup> da apoyo a la recomendación de la CEBEP (2005: 156), en el sentido de que se creen en las Administraciones Públicas órganos especializados en negociación colectiva. No obstante, una vez más, la situación de emergencia actual nos permite ver en acción las “clausulas de salvaguardia”, y, en concreto aquella que habilita a la Administración a adoptar decisiones unilaterales cuando la negociación ha fracasado (Art. 38.7. EBEP).

Además de esta nota actual hemos de señalar que en la realidad laboral sigue muy presente la superior posición de la Administración como actor totalmente preponderante (Bouzas, 2011). Es así que en la práctica, muchas mesas de negociación se convierten en foros de comunicación o información en los que la Administración pone de manifiesto a la parte sindical cuáles son sus intenciones, independientemente de las alegaciones o reparos que los sindicatos puedan

---

en el que la salvaguarda de los intereses del Estado y la idea de servicio público no han dejado tanto margen para la negociación a los funcionarios.

<sup>346</sup> Nos referimos al Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del dialogo social 2010-2012 (BOE de 26 de Octubre de 2009). No obstante se puede confirmar que la anulación de pactos amparada en la situación excepcional de crisis ha servido también para el caso de las Comunidades Autónomas que han utilizado ampliamente dicha excepcionalidad marcada por el EBEP.

<sup>347</sup> Resulta especialmente útil en este punto introducir la diferenciación entre las dos “fuentes paccionadas” por excelencia como son los pactos y los acuerdos. Los pactos han de celebrarse sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial de los órganos administrativos que los suscriban (ámbito administrativo), mientras que los acuerdos versarán sobre materias que sean competencia de los órganos de gobierno y para su validez y eficacia jurídica será necesaria la aporación expresa y formal de los mismos en su ámbito respectivo (ámbito de gobierno).

presentar. Esta preponderancia de la Administración es heredada de la teoría política liberal wilsoniana (1859), que recuerda el circuito de legitimidad democrática según el cual es la Administración la ejecutora de las políticas públicas, y, en última instancia, de la voluntad ciudadana, dejando escaso espacio para la idea de la participación sindical o de los cuerpos de funcionarios. En definitiva, la propia concepción de la negociación colectiva parece colisionar en esencia con el concepto de función pública (Villoria, 1997: 388). Quizás el error esté en la utilización de la palabra negociación, ya que lo que verdaderamente se permite, en numerosas ocasiones, es que los sindicatos tengan capacidad de influencia y de informarse de primera mano, quedando la decisión última siempre en poder de la Administración (Villoria, 1997: 388).

Precisamente al deslinde entre lo que es negociación y lo que es una obligación de comunicación ha dedicado varias páginas la CEBEP (2005). No obstante, cabe recordar al respecto que en el sector público existe una auténtica obligación de negociar determinadas cuestiones que marca el EBEP (Alfonso, 2011: 16) aunque, al mismo tiempo, no existe una obligación para la Administración de abrir procesos de negociación cuando lo requieran los sindicatos en ámbitos de negociación distintos a los marcados en el EBEP (Mauri, 2006: 176). La jurisprudencia se ha encargado además de reseñar frecuentemente que la negociación no se puede quedar en *mera consulta, notificación o comunicación de posición*<sup>348</sup>.

No es menos cierto en todo caso, que los roles desempeñados por Administración y sindicatos tienen también mucho que ver con la importancia que adquieran estos últimos en sus ámbitos de negociación. La medida de su importancia viene dada, como sabemos, por su nivel de afiliación y capacidad de movilización de los empleados, y en este sentido se considera en España que los sindicatos gozan de un poder importante en el ámbito público (Nalda y Carrillo, 1993: 23; Sanz, 1995: 249; Mauri, 2006), incluso superior al correspondiente al ámbito privado (Jiménez, 2007). Ello sucede aun cuando no se asiste en el momento actual y a causa de la crisis, a un buen momento de los actores sociales dada su tradicional debilitación en los momentos de crisis y, sobre todo, porque, los imponderables de la falta de recursos, están acotando hasta difuminarlos los límites para la negociación.

Resulta obligado hacer una referencia, como apunte de actualidad 2012, al alto nivel de deterioro en que ha incurrido, desde el inicio de la crisis actual, el modelo de

---

<sup>348</sup> Frecuentemente lo que la Administración parece pretender es cubrir "jurídicamente" el expediente de negociación a fin de dejar un obligado "rastro de negociación", aunque en ocasiones esta no se halla producido en sus términos. Sobre este particular, en concreto las dinámicas de negociación del subsistema retributivo, se puede consultar el capítulo 5 de este trabajo, en el que se realiza un estudio de caso de un proceso de negociación.

relaciones laborales del sector público y la inusitada rapidez con que se ha alcanzado este, aún cuando no se pueda hablar de un modelo de negociación colectiva uniforme (Mauri, 2006: 173). Las duras medidas de reforma del sector público, sobre todo entre los años 2010-2012, han sido sacadas adelante arropadas en el escaso soporte legal de la urgencia, obviando no solo la negociación a nivel intraorganizativo, sino empleando como sistema el recurso a la vía extraordinaria que proporciona el decreto-ley, que altera sustancialmente la normalidad democrática del debate plural de ideas en los parlamentos y que ha convertido la provisionalidad en norma (Mauri, 2012). Se ha roto definitivamente así, quizás desde el primer recorte del “gobierno Zapatero”, la paz social en el sector público, si bien esta ruptura que se presenta coyuntural venía siendo demandada constantemente desde sectores ideológicos claramente identificables como se verá en el capítulo 3.6.

Vinculado a la negociación colectiva es necesario observar también cómo han evolucionado las condiciones de trabajo de los empleados públicos, pues una de las posiciones aquí defendidas es que si bien no hay grandes avances en lo que se refiere a la gestión de recursos humanos públicos en nuestro entorno, sí ha habido –aunque los recortes propiciados por la crisis van haciendo “caducar” esta afirmación– una importante mejora de las condiciones laborales, referidas fundamentalmente a la aplicación efectiva de derechos de conciliación de vida familiar y laboral. Esta importancia de las condiciones de trabajo afecta a la disposición de una *actitud positiva hacia el trabajo* y relaciona claramente, como demostraron los experimentos de Mayo (1972), las condiciones de trabajo y la productividad generada, de tal manera que unas condiciones de trabajo “agradables” facilitan que se alcance una mayor productividad (Mayo, 1972).

Las condiciones laborales, dejando al margen el tratamiento específico que ya han recibido en páginas anteriores el subsistema retributivo, el control y la evaluación, o la relación laboral y la organización del trabajo, pasan a ser categorizadas, para facilitar nuestro estudio, en dos grandes líneas de medidas: medidas de conciliación de vida laboral y familiar y medidas de prevención de riesgos laborales.

Las medidas de conciliación, condensadas a nivel estatal en el “Plan Concilia”; han recibido un fuerte impulso con la entrada en vigor del EBEP (Jiménez, 2007), que las ha ampliado en algunos casos, o que ha incorporado incluso nuevas líneas de conciliación<sup>349</sup>, que además se conforman como normativa de “mínimos” que podrá

---

<sup>349</sup> Tales como el teletrabajo, que definitivamente será implantado en la AGE, y en la Administración autonómica gallega (programa Kronos). El programa estatal está expresamente recogido en la medida número 5 del el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del dialogo social 2010-2012 (BOE de 26/10/2009).

desarrollarse a nivel autonómico y de negociación colectiva. En este sentido, y con el apoyo recogido en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del dialogo social 2010-2012 (BOE de 26/10/2009), se podría afirmar sin ambages que las condiciones laborales habrían experimentado una sensible mejoría, si bien la normativa específica para el sector público derivada de la situación de crisis e impulsada por el gobierno central obliga a dejar esta afirmación –válida al menos hasta el año 2010– en suspenso.

Señalando esta mejor situación de las condiciones de los empleados públicos, no ha de llegarse, ni mucho menos, al extremo que propugnan algunos medios de comunicación y autores como Jiménez, al afirmar que se ha convertido a los empleados públicos en una *casta privilegiada, pues disponen de estabilidad laboral y mejores derechos que el común de los mortales* (Jiménez, 2007). De existir esta supuesta brecha, en todo caso tendría que ser analizada rigurosamente y por sectores funcionales así como por dimensiones territoriales. De no realizarse este estudio pormenorizado, afirmaciones de este estilo se presentan especialmente injustas<sup>350</sup>.

Respecto a la prevención de riesgos laborales, dicha materia está regulada por la ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que define en su Art. 4, la prevención como el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad diaria, personal o laboral con el fin de evitar o disminuir los riesgos que existen en el entorno de trabajo. Igualmente se considera riesgo laboral la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo –para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo–.

Las normas organizativas de la legislación y de los reglamentos de la LPRL tienen carácter básico, y por lo tanto aplican a todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la Disposición Adicional 4ª del *Reglamento de los Servicios de Prevención* establece –en el marco de esa legislación básica– la capacidad de adaptación de cada Administración y, será en defecto de normativa de desarrollo, cuando resultará de

---

<sup>350</sup> Aun asumiendo que dicha “brecha” se haya ampliado, no está claro que la filosofía desencaminada sea la de la Administración. Antes, al contrario, opiniones como la de la jefa de recursos humanos de Microsoft España (*La Voz de Galicia*, 24/01/2010), abogan por la mejora de dichas condiciones, básicamente retocando horarios y vinculándolos a conciliación, para aumentar la productividad, y confirman la buena senda seguida por la Administración en materia de conciliación. En la misma línea, los últimos pronunciamientos de la UE sobre el caso español no cuestionan la escasez de los horarios, sino al contrario cuestionan la amplitud de los mismos y sus negativos resultados en términos de productividad por trabajador.

aplicación el conjunto íntegro de las previsiones del Reglamento de los Servicios de Prevención<sup>351</sup>.

De entre las modificaciones cualitativas más relevantes, destaca la aplicación de la regulación de la LPRL a las relaciones jurídicas de los empleados públicos, con las distintas Administraciones Públicas de las que dependen, y con independencia de su estatuto jurídico. Sobre esta modificación cualitativa se ha justificado una reforma de la normativa.

Lo recogido en el Art. 3.1 de la ley, así como la declaración de estar ante una “norma básica” que efectúa la Disposición Adicional 3ª respecto de la práctica totalidad de la Ley, supone la eficacia directa de los preceptos de prevención de riesgos laborales organizativos, en la organización, funcionamiento y actuación de todas las Administraciones Públicas.

El derecho de los trabajadores a participar en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo queda también claramente recogido en los Arts. 34 y 64 de la LPRL, estableciéndose de esta forma el mecanismo de control de los trabajadores a través de los diferentes medios y órganos de representación paritarios especializados en materia de seguridad y salud. Fruto de este derecho de participación de los trabajadores se crea por una parte la figura de los delegados de prevención, que son aquellos representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo; y, por otro lado, se crea el comité de seguridad y salud, órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos<sup>352</sup>.

En cuanto al Comité de Seguridad y Salud, que se constituirá en aquellas empresas o centros de trabajo con 50 o más trabajadores, tiene como objeto principal

---

<sup>351</sup> Cabe destacar aquí la figura del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado, que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas. Para ello establece la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades autónomas con competencias en esta materia. Dicho Instituto, en el marco de sus funciones, vela por la coordinación, apoya el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomenta y presta apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas. Asimismo, presta, de acuerdo con las Administraciones competentes, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación.

<sup>352</sup> Por otra parte, respecto de las competencias de los delegados de prevención previstas en la Ley, podemos destacar las de colaborar en la mejora de la acción preventiva, promover y fomentar la cooperación de los trabajadores, ser consultados por el empresario, y la vigilancia y el control de la normativa. Para el ejercicio de estas competencias se les adjudica facultades de acceso a información y documentación, comunicación con los trabajadores en la jornada laboral, ser informados de los daños producidos en la salud de los trabajadores, acompañar a los técnicos en sus evaluaciones, instar a la adopción de medidas de prevención, o, en el extremo, proponer a los trabajadores la paralización de las actividades.

participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos de la empresa.

No debemos dejar de hacer mención a la participación en prevención de riesgos laborales que le corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regulada actualmente por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la que la LPRL otorga la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Incluso la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social va más allá del ámbito de las relaciones laborales en el ámbito privado y en el año 2002 se publica el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado<sup>353</sup>.

---

<sup>353</sup> El procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado se inicia siempre de oficio por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, bien por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal. Este procedimiento puede finalizar con una propuesta de requerimiento sobre las cuestiones planteadas, en el que se recogerán las irregularidades detectadas, las medidas que deben adoptarse para subsanarlas y el plazo que considera necesario para su ejecución.

Tratando específicamente de la Administración del Estado se ha de mencionar el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, cuyo objeto es la adaptación a la Administración General del Estado de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y sus normas de desarrollo, incluido, por supuesto, el Reglamento de los Servicios de Prevención; partiendo de la necesaria integración de la prevención en el conjunto de sus actividades y decisiones, potenciando los recursos propios, y adecuando su contenido a las peculiaridades organizativas y de participación del personal a su servicio.

Como novedad destacada el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero establece que la Dirección General de la Función Pública realizará funciones de coordinación, seguimiento, promoción e impulso de la prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado y asumirá la interlocución con las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de aplicación del Real Decreto. Esta nueva competencia otorgada a la Dirección General de Función Pública se encuadra en la ya mencionada necesaria e imprescindible integración de la prevención de riesgos laborales en toda la Administración General del Estado.



### **CAPÍTULO 3. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL MODELO AUTONÓMICO GALLEGO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

En esta sección de la investigación se analizarán pormenorizadamente cada uno de los elementos escogidos como variables contextuales que afectarían a la configuración y evolución del modelo autonómico de gestión de recursos humanos, desde la asunción básica de que el entorno (Katz y Khan, 1993: 565; Crozier y Thoenig, 1993) y los factores exógenos tales como acontecimientos externos –un cambio en las élites o una modificación legislativa de entidad, así como las circunstancias económicas y sociales–, son fundamentales para el correcto análisis de una política pública concreta (Boulding, 1956; Von Bertalanffy, 1956; Evans, 1998: 237).

La perspectiva de investigación se orienta en este capítulo de forma “sistémica” atendiendo por tanto a su entorno, desde un enfoque “neoinstitucionalista” enfatizando tanto el papel de las instituciones como el de las normas o reglas de juego, en el sentido de que la importancia parece residir no en el nivel de eficacia, eficiencia o éxito de las acciones, sino en el seguimiento de unos “patrones de éxito” que reproducen los patrones ambientales –establecidos por consultoras, otras administraciones o *think tanks*– y que legitiman el funcionamiento de la organización independientemente de sus resultados finales. También se presenta como de extrema importancia el análisis de los distintos actores que se interrelacionan, confrontando sus intereses, para acabar perfilando el diseño definitivo del modelo de gestión de los recursos humanos.

Se presentan en este capítulo, en definitiva, las variables contextuales principales, a fin de determinar en qué medida pueden incidir en el modelo actual, aportando indicios explicativos al hecho investigado de la posible evolución del modelo de gestión hacia una función de recursos humanos más orientada a la gestión.

Las élites políticas con su discurso articulado a nivel electoral o bien mediante el análisis de su discurso no estructurado –intervenciones en medios o en sede parlamentaria–, son también objeto de atención en esta sección. Ello se realiza a distintos niveles jerárquico–políticos, abarcando desde la máxima figura autonómica –Presidente de la Xunta– hasta los altos cargos de designación política más allegados a la realidad de su sector de actividad –Directores Generales o Secretarios Generales–.

También los contextos jurídico–normativo y socioeconómico son objeto de especial atención y junto a ellos adquiere relevancia máxima la relación entre el entorno sociolaboral y los niveles de empleo público.

Por último, se abordará en esta parte la incidencia que puede estar teniendo la opinión pública en el diseño de la gestión de recursos humanos, así como la afectación que sobre dicho sistema puede ocasionar el grado de innovación de las Administraciones del entorno o las tensiones laborales e ideológicas que se suceden en el contexto europeo.

De forma gráfica las variables descritas que aportan potencial explicativo al modelo de gestión de recursos humanos analizado son las siguientes:

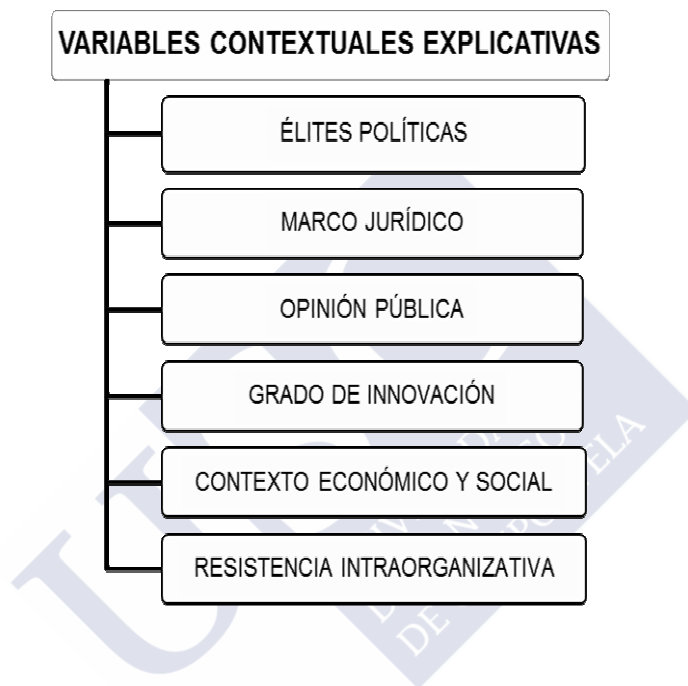


Gráfico nº14. *Variables contextuales con potencial de afectación al modelo de gestión de recursos humanos.* Elaboración Propia.

### 3.1. Élités políticas, administrativas y comunidades de expertos

Se dedica este apartado al análisis cualitativo<sup>354</sup> de las élites, fundamentalmente políticas, en tanto que elemento de poder principal que explica la toma de decisiones (Pollit y Bouckaert, 2000; Rodhes y Bevir, 2010: 99) y la propia organización (Katz y Khan, 1993: 562), si bien en algún caso se atenderá también al discurso de los altos funcionarios con responsabilidades directivas, dada su cercanía al discurso político oficial. No obstante es necesario recordar que pese a la importancia que se le otorga al discurso de las élites y su fijación de objetivos organizativos, es posible que se pueda detectar una importante divergencia entre la percepción de la acción gerencial por parte de estas élites dirigentes y la que comparte mayoritariamente el resto de la organización (Katz y Khan, 1993: 562).

Las élites políticas y su relación con las áreas de gestión de recursos humanos constituyen un primer factor a tener en cuenta en el análisis del modelo de gestión. A tal efecto cabe señalar que dichas élites se encuentran condicionadas primeramente por la concepción del área de gestión de recursos humanos como un área técnica de escasa visibilidad externa (Barzelay, 2000; Longo, 2008: 21) y aún menos rentabilidad política y apoyo social.

Unido a la característica de la baja “rentabilidad política o profesional” de los puestos de gestión de recursos humanos, las figuras clave en esta área suelen ser ocupados habitualmente por personal político que entiende dicho departamento como una instancia técnica, jurídica y poco necesitada de la clara implicación del ámbito político; o incluso como un *lugar de paso* (Salvador, 2008: 113). Estos condicionantes provocan que dicha área se haya quedado reducida a la ejecución de actividades de perfil bajo, meramente de control administrativo y de escasa o nula proyección estratégica (Jérez y Magán, 2002; Bouzas, 2011). Existen, en consecuencia, muy pocos incentivos, —o, dicho de otro modo, se da una “baja potencialidad” a la acción innovadora—, y, al contrario, abundan importantes elementos de riesgo, que conllevan que habitualmente los políticos en estas áreas emprendan pocas iniciativas innovadoras y procesos de cambio (Salvador, 2001: 15).

A su vez, y como explicación de lo anterior, cabe advertir que estamos ante un área muy proclive a la creación de conflictos (Bouzas, 2011), ya sea políticos —especialmente al retocar la posición y condiciones de las figuras directivas— (Jiménez, 2006: 31-32), laborales, o frente a grupos de interés determinados. Esta potencial conflictividad contribuye a la “reticencia frecuente” a abordar reformas en la

---

<sup>354</sup> Para un análisis cuantitativo de las élites autonómicas en los años noventa consúltense el trabajo de Matas (1996) o el de Bouzas, Diz y García (1998).

función pública (Longo, 2008: 21; Bouzas 2011). Además, como señalan estos mismos autores, a la escasa rentabilidad en términos políticos, hay que sumar el hecho de que la brevedad de los ciclos electorales dificulte la adopción de reformas con resultados a largo plazo, por todo lo cual se puede afirmar que la función de personal ha tendido a ser excluida de la agenda política (Bouzas, 2011).

Es importante no obstante, atender a las “ventanas de oportunidad” que se van abriendo, y en este sentido es claro el hecho de que la actual crisis ha abierto al debate público cuestiones que solían quedar confinadas al ámbito técnico e intraorganizativo. Siendo esto así las posibilidades para la actuación de las élites y la revisión integral del modelo es ahora mas factible (Sánchez Morón, 2012) que en el contexto de bonanza económica de la década precedente a la crisis (1996-2006).

En esta misma línea de análisis de las élites políticas pero esta vez desde los paradigmas de pensamiento internacionales sobre la gestión pública, cabe hacer mención a las élites políticas e insituacionales supranacionales. No obstante, estos actores menos visibles pero de igual o mayor poder que los gobiernos democráticos nacionales, son tratados en mayor detalle en el estudio de caso sobre las influencias de los distintos actores en el sistema retributivo que será tratado en el capítulo cinco.

Aunque sea someramente por tanto, es preciso referirse dentro de las élites políticas e institucionales al menos a las siguientes: UE, BCE, FMI, ONU, OCDE.

Huelga señalar la importante influencia de estas estructuras institucionales, que es asumida por las Administraciones estatales e incluso *efusivamente* (García Arias, 2009) por las Administraciones autonómicas.

En la influencia de este tipo de élites institucionales y políticas se han marcado dos importantes vías de debate: por un lado la referida al número de empleados y servicios públicos y, por extensión, al dimensionamiento del sector público; por otro, la dedicada a dirimir aspectos de productividad y retribuciones en el sector público.

En este contexto algunos grupos han mostrado una vertiente claramente mas ideológica que científica u objetiva, así suele suceder con las presiones llegadas de la la OCDE a nivel internacional o la CEOE a nivel estatal. En la dialéctica dimensión-productividad los actores mas ideologizados, como los grupos de representación de intereses empresariales, han intentado influir introduciendo cuestiones relativas a la reducción del sector público, tales como el despido de empleados, la privatización de servicios, la introducción del mecanismo del copago de servicios públicos o un supuesto “despilfarro salarial”.

Por su parte la UE, el BCE o el FMI parecen centrarse mayoritariamente en la cuestión de la productividad y la rebaja de salarios, introduciendo datos comparados del entorno UE y sin entrar en aspectos más políticos como definir que servicios públicos son esenciales o como han de segregarse los ciudadanos para soportar el coste de estos servicios.

Respecto de la posible influencia de las élites políticas a nivel del Estado y de la Comunidad autónoma se observa una cierta unidad de pensamiento entre los partidos con presencia en todo el estado y sus representaciones autonómicas, por lo que entendemos suficiente ceñirnos al caso de estudio autonómico como posible variable explicativa. No obstante, antes de introducir en mayor detalle los aspectos en que se concreta el modelo de modernización y de gestión de recursos humanos ideado por las élites políticas de la Xunta de Galicia, cabe apuntar en el plano ideológico, que, al menos a partir de 1990, predomina en dicha Administración una acción directiva con presencia pertinaz de aspectos provenientes del paradigma de la Nueva Gestión Pública, y rasgos de acentuado gerencialismo (García Arias, 2009; Bouzas, 2011a)<sup>355</sup>.

Utilizando un criterio jerárquico, el análisis propuesto –sobre el que se profundiza al inicio del capítulo cuatro– debería atender por tanto con prioridad, al discurso compartido por las élites de los partidos con presencia a nivel estatal y a nivel de Comunidad Autónoma, al de los diferentes presidentes de la Xunta de Galicia, así como al de los *conselleiros* responsables del área de función pública desde la creación de la Autonomía. Como apunta Chaqués (2004) al respecto, en un análisis de corte similar al que en estas líneas se propone, el legado histórico –en este caso el dejado por los *conselleiros*– forma parte de la variable explicativa del hecho de que prosiga el cultivo, en esencia, de un estilo clásico en el formato y contenido de las políticas públicas de función de personal. Junto a ello hay que tener presente que el enfoque neoinstitucionalista pone de manifiesto las limitaciones para que se produzcan cambios radicales en áreas de actuación política concreta (Chaqués, 2001: 124). Además, los cambios de paradigma suelen ser el resultado de un proceso de aprendizaje social politizado, en el que los criterios científicos no ocupan necesariamente un primer plano, razón por la cual la voluntad política, y por extensión su estudio, se presenta como factor fundamental para el cambio organizativo (Chaqués, 2001: 125).

---

<sup>355</sup> El propio conselleiro de Presidencia encargado de plan de modernización de los años noventa (Rodríguez, 1992), hacía mención frecuentemente a la incorporación de los modos de gestión de las organizaciones privadas, la externalización de servicios o la colaboración público-privada.

La voluntad política, firme y sostenida en el tiempo –o *ímpetu del cambio* (Suk, 1999: 339)–, es señalada reiteradamente como factor clave para cambios organizativos de la índole de las modernizaciones y, en especial, para las transformaciones en materia de gestión de recursos humanos, ya sea centrados en los cambios en la carrera (Férez, 2006), ya en otros subsistemas como el de selección o formación.

A un nivel inferior se deben analizar las líneas discursivas de los directores generales de función pública, así como otros cargos equivalentes con responsabilidades en la gestión de recursos humanos, cuya interpretación puede arrojar luz para obtener una comprensión global sobre el discurso dominante entre las élites políticas.

En un plano diferente y complementario se atenderá al argumentario que pueda haber incidido en la configuración de la función pública autonómica desde otras esferas institucionales como lo puedan ser el *Valedor do Pobo*<sup>356</sup>, el Consejo Económico y Social, o el Parlamento autonómico.

Igualmente, desde una perspectiva politológica que se juzga enriquecedora del análisis de la gestión del área de recursos humanos presentado, se han de examinar los programas electorales de los partidos políticos (BNG; PP y PSdeG–PSOE), dada la información que pueden revelar para interpretar la orientación de las políticas de gestión pública y, en concreto, de las medidas adoptadas en gestión de recursos humanos, a partir del contraste de las propuestas programáticas con la labor de gobierno que efectivamente se realiza.

El examen de estas y otras cuestiones ha de comenzar, por su papel esencial como base del modelo, con los intentos de reforma administrativa durante las sucesivas presidencias de Manuel Fraga Iribarne (1989-2005), contexto en el cual surgen las primeras medidas de entidad referentes a los empleados públicos autonómicos. El análisis específico del discurso de las élites, especialmente de las propias de la Comunidad autónoma gallega, se ha dejado para el capítulo cuatro en que se realiza un análisis detallado de la estructura política y administrativa, así como de los planes de reforma y modernización iniciados por los distintos gobiernos autonómicos.

Dejando a un lado el factor de influencia de las élites políticas, que se analiza en detalle en el capítulo 4, cabe señalar, siquiera someramente dada la dificultad para obtener datos al respecto (Bouzas *et Al*, 2004: 95), cual ha sido el perfil de las élites

---

<sup>356</sup> Institución autonómica de Galicia análoga al Defensor del Pueblo.



administrativas que ocupan puestos relevantes en materia de dirección de recursos humanos. En este sentido destaca, como en el resto de España, un modelo de mayor funcionarización (Bouzas, 2011a) –en cuanto a mayor presencia de funcionarios-directivos– pero al mismo tiempo una alta politización de dichos puestos, como han señalado Jiménez (2006), Sánchez Morón (2001) o Ballart y Ramió (2000). Las Subdirecciones generales como puesto clave para la *cooptación* tratada por Selznick (1949), al conectar la política y la Administración, siguen siendo cubiertas por libre designación, pero lo revelador de cierta tendencia “repolitizadora”, es que puestos habitualmente señalados como “cuasidirectivos” como las jefaturas de servicio han pasado en su totalidad, en la modificación de la normativa de función pública del año 2010 a ser provistos mediante esta misma fórmula de libre designación entre funcionarios del grupo A1. A este dato debemos sumar el argumento de que nada avala que se haya iniciado, siquiera incipientemente, algo parecido al desarrollo de una función directiva pública profesional, por lo que se observa una cooptación formal de élites administrativas –factor esencial para dirigir la función pública (Mayntz, 1985: 87)– anclada en la discrecionalidad y el hipotético buen juicio de las élites políticas<sup>357</sup>.

También es claro el predominio, entre los perfiles profesionales directivos, sobre todo de juristas (Ballart y Ramió, 2000: 113) y, en menor medida aunque repuntando (Mesa, 2001: 87), de economistas, como sucede en la AGE (Parrado, 2001a: 150), en la Administración catalana (Matas, 2001: 51) o en la Gallega (Bouzas *et Al*, 2004: 88). Este predominio de perfiles jurídicos e institucionalistas no facilita un enfoque de los recursos humanos desde la lógica de la gestión o el aprovechamiento integral de las competencias humanas, sino, una vez más, desde enfoques basados en el cumplimiento de la normativa de función pública, la uniformización de categorías y definiciones, o el funcionamiento según el procedimiento y la jerarquía establecidos. No ha de olvidarse, en definitiva, la idea incorporada por Selznick (1949) conforme a la cual el carácter de los elementos cooptados necesariamente dará forma a los modos de acción de que disponga el grupo al que han de incorporarse.

Por último, al respecto de las comunidades de expertos en tanto que forma de asesoramiento habitual de las Administraciones (Tres, 2009: 239), se trata de un elemento contextual que podría influir en las políticas seguidas al respecto de los

---

<sup>357</sup> La falta de voluntad de creación de una auténtica función directiva profesional ha quedado de manifiesto en la creación de los puestos directivos en las nuevas agencias públicas autonómicas emergidas a partir de la LOFAXGA. Analizados todos los estatutos de creación de las agencias podemos afirmar que, de nuevo, a pesar de ser proclamados principios de idoneidad y competencia, los directivos de las agencias son seleccionados por consejos rectores integrados exclusivamente por puestos de designación política y en los que no se comprueba elemento objetivo alguno, dejando los criterios de selección para una interpretación “subjetiva” de la capacidad directiva y, por tanto, expuesta plenamente a la decisión de la esfera política.

recursos humanos, debiendo citarse los grupos de expertos con influencia de carácter científico o técnico, tales como universidades, centros de investigación o consultoras. Junto a estos grupos de expertos son destacables a nivel individual las aportaciones de personalidades especialmente relevantes en la materia de gestión pública y recursos humanos, que desde los foros de intercambio de experiencias o desde los medios de comunicación podrían tener una importante incidencia en la incorporación de ideas y líneas de debate. Estos grupos y/o personalidades relevantes de la comunidad científica suelen ofrecer un carácter más riguroso y menos ideológico en sus aportaciones que los actores anteriormente analizados, acotando el debate a la utilización de las distintas mediciones de la productividad, el sistema de retribución idóneo para combinar productividad y motivación o la optimización de efectivos.

### **3.2. Marco jurídico–normativo**

Siguiendo el esquema dictado por el principio de jerarquía normativa cabe hacer mención a la variable del marco jurídico-normativo existente, a fin de tener claros los límites y las posibilidades que las distintas Administraciones, en especial las autonómicas, tienen para diseñar su propia política de gestión de recursos humanos. En este sentido se puede adelantar la existencia de un cierto *isomorfismo normativo* (Powell y DiMaggio, 1991) dado que una organización ajena al entorno autonómico como es la estatal, es la que establece los estándares, decretando qué procesos particulares se deben organizar de una manera determinada (Pollitt, 2002: 9).

Es necesario aclarar también, como señala Salvador (2006: 65), que al referirse al marco jurídico-normativo se hace referencia además de a las normas *stricto sensu* a la regulación informal que conllevan las mismas: es decir a la “labor interpretativa” que cada Administración realiza de sus normas en materia de personal.

Cabe precisar, antes de entrar en materia, que en este ámbito competencial apenas incide la normativa comunitaria por lo que huelga hacer referencia a dicho acervo y es suficiente un análisis desde el punto de vista estatal y autonómico.

Por otra parte, la orientación a las normas y procedimientos, así como el excesivo énfasis jurídico, han sido señalados frecuentemente como factores que inciden en el desarrollo final del modelo de gestión de recursos humanos (Jérez y Magán, 2002: 9).

En primer lugar es necesario recordar lo dispuesto en el artículo 103.3 de la CE que establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, atribuyendo el artículo 149.1.18 de la norma constitucional, dicha competencia al Estado que

tendrá la exclusividad sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Por tanto, es el Estado quien tiene la competencia sobre la legislación básica de los funcionarios públicos, lo que no es óbice para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar legislativamente y ejecutar su propio modelo de función pública y de gestión de recursos humanos, observándose por tanto los perfiles de una *competencia limitada* (Jiménez y García-Calvo, 2006). El artículo 148.1.2 recoge el margen de maniobra que para el desenvolvimiento legislativo y la ejecución de la legislación del Estado han de tener las Comunidades Autónomas siempre dentro del respeto a la competencia básica señalada en el artículo 149.1.18 de la norma constitucional (Sánchez-Morón, 2007a).

La normalización normativa (Gómez *et Al*, 2009: 5), fundamentalmente acotando el carácter básico, que no definen ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía, ha venido de la mano del Tribunal Constitucional (Secretaría de Estado para la Función Pública, 2009: 6) que ha condensado dicha esencialidad, si bien con carácter “no cerrado”, en torno a aspectos como la programación a medio y a largo plazo de las necesidades de las Administraciones Públicas, la determinación de la oferta de empleo público y la configuración de las relaciones de puestos de trabajo, la agrupación, ordenación y clasificación funcional, los sistemas de ingreso y provisión, las situaciones administrativas, la carrera administrativa, la movilidad entre Administraciones Públicas, los conceptos retributivos, los derechos y deberes de los funcionarios, el régimen disciplinario, la jubilación y el régimen de la seguridad social.

En todo caso es necesario recordar que la definición del carácter básico de una normativa específica sigue siendo una cuestión no exenta de controversia. La indefinición ha beneficiado tradicionalmente, con cobertura jurisprudencial, al Estado mediante las Cortes Generales, en quién ha recaído mayoritariamente la responsabilidad de la acotación de lo básico al entender que es el Estado quién realiza la salvaguarda de intereses generales comunes a todo el Estado. La definición de lo básico se presenta ante todo como un concepto material y no formal –que no exige una ley expresa–, y que incluye funciones ejecutivas –como la inspección– y no solo de encuadre de una normativa común. Sigue por tanto vigente una cierta indefinición de ese carácter básico, siendo este precisamente uno de los rasgos peculiares del contexto jurídico normativo de las funciones públicas autonómicas.

Esta legislación básica propugnada por la CE, que en teoría iba a garantizar la totalidad del cumplimiento constitucional asignado regulando completamente las bases de dicho régimen estatutario, ha ido operando al contrario de lo que se podía suponer,

con leyes de carácter provisional<sup>358</sup>. Dicha normativa provisional, de uso muy frecuente en la tradición jurídica española y muy variada (Gómez *et Al*, 2009: 4), se ha concretado en reformas parciales de la función pública como la ley 30/1984, calificadas de poco satisfactorias (Linde, 2007; Martínez Girón, 2010). Se ha hecho de esta manera más acuciante la aparición de un Estatuto común, que estuvo a punto de ver la luz en un borrador de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública (1999), pero que no ha llegado definitivamente hasta el 2007 con el EBEP<sup>359</sup> como norma general.

En dicho intervalo de “normativa provisional”, acompañaron a la ley 30/1984, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y, más tarde, la Ley 9/1987, de 12 de junio, que regula el sistema de representación de los funcionarios públicos y su participación y negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de empleo. Estas tres normas han venido constituyendo hasta ahora el núcleo esencial de la legislación básica del Estado en la materia y, a su vez, han sido modificadas puntualmente, complementadas o desarrolladas por múltiples normas de distinto rango elaboradas por el Estado y por las Comunidades Autónomas<sup>360</sup>.

A todo este conjunto de normas o *institución* (Salvador, 2008: 112), valores, estructuras, normas y procedimientos que se aplican a todos los funcionarios por igual y condicionan unos modelos de gestión que son diferentes de la gestión de personal regulada por el derecho laboral privado (Cardona, 2006: 2), es a lo que comúnmente se llama derecho de la función pública (Palomar, 2011). Quijano (1992) perfila con mayor detalle este concepto señalando dos vertientes fundamentales: la del sistema de función pública como sistema de control de la administración del personal, y la de su utilización para el crecimiento y desarrollo profesional de los empleados.

Hay que señalar también la existencia de toda una serie de reglamentos estatales en materia de ingreso, selección, o provisión que siguen estando vigentes total o parcialmente y que continúan siendo observados por las Comunidades

---

<sup>358</sup> Como apunte histórico sintético cabe citar como leyes fundamentales que históricamente han venido reformando la legislación sobre los empleados públicos las siguientes: la reforma de López Ballesteros de 1825; el Estatuto de Bravo Murillo de 1852; el Estatuto de Maura de 1918 y la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964. Desde estas normas llegaríamos a las que estamos tratando en la actualidad, En concreto, la ley de medidas para la reforma de la función pública 30/1984, derogada en gran parte por el EBEP.

<sup>359</sup> Para un resumen sistemático no comentado del EBEP puede consultarse la ponencia de Fernández Álvarez, “Estatuto Básico de la Función Pública en España”. *XII Congreso Internacional del CLAD*.

<sup>360</sup> Aun siendo objeto de otro tipo de estudios, de corte político-institucional, no nos resistimos por su extrema importancia a citar la STC 4/1981, de 2 de febrero, al respecto del concepto jurídico indeterminado de autonomía, que define a qué tipo de poder nos referimos con la autonomía y a cuál es su contenido último. A su vez, en este mismo plano, cabe recordar el modelo institucional y político que en la Constitución Española se establece en su artículo 152.

Autónomas, a pesar de que cada vez en mayor medida, las Comunidades han ido efectuando su propio desarrollo reglamentario.

A la espera del definitivo desarrollo constitucional del carácter básico del régimen de empleo público, se sucede la llegada del EBEP, propiciada por una abundante elaboración doctrinal y judicial que destapaba la necesidad de abordar una regularización y corrección de la normativa (Roqueta, 2007).

La elaboración del EBEP, aún siendo una norma de alcance general, viene marcada porque no se ha constituido en opinión de la mayor parte de la doctrina, en una ley de general aplicación. En palabras de Linde (2007) *no ha conmovido los cimientos del sistema de empleo público*. La concreción de las áreas denominadas “básicas” que ha realizado el EBEP, ha sido de una gran laxitud, permitiendo, e incluso potenciando, una gran capacidad de diseño de los modelos de función pública autonómica que les permite incluso ser más divergentes entre sí y con el Estado (Arenilla, 2005: 41). Es así que el EBEP, dejando un amplio espacio a las autonomías, ha venido a representar la aprobación de la normativa básica en materia de función pública de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la CE (Jiménez, 2007), si bien la vocación de ley de general aplicación, parece haber sido sustituida por su expresa *vocación de referencia universal*. El EBEP ha obviado, por decirlo de otra manera, su vocación unificadora, representando este extremo para algunos autores una supuesta deficiencia, mientras que para otros supone una virtud o fortaleza dada la dificultad de disponer de modelos uniformes de gestión de personal (Villoria, 2001a: 9), al reflejar mejor la realidad de la complejidad institucional del Estado y erigirse en una gran oportunidad para que las Administraciones diseñen una función pública más acorde con sus recursos, dimensiones y condicionantes. En todo caso las últimas medidas legislativas de urgencia (Sánchez Morón, 2012: 3), como la supresión de la paga extra, el despido colectivo o la tasa de reposición nula, con fuertes implicaciones en el sector público, han supuesto una tendencia opuesta a la señalada (Mauri, 2012: 4), conllevando una fuerte pérdida de autonomía para las CCAA en la materia, además de una intensa degradación del sistema de negociación colectiva.

En respuesta al por qué no se ha legislado con carácter general y con vocación de estabilidad y plenitud, la exposición de motivos del EBEP (Cámara del portillo, 2007) aclara que esta carencia se explica sobre todo por la dificultad que entraña abordar una reforma legislativa del sistema de empleo público de alcance general, habida cuenta de la diversidad de Administraciones y de sectores, de grupos y

categorías de funcionarios, a los que está llamada a aplicarse, ya sea de manera directa o, al menos, supletoria<sup>361</sup>.

Establecidas estas líneas generales cabe preguntarse cuál es el lugar que le queda a la normativa autonómica en este entramado legal, dado que como afirman la mayor parte de los autores, no estamos ante un modelo cerrado sino abierto.

Pues bien, como dispone la propia exposición de motivos del EBEP, dicha ley es la *norma de referencia universal*, común a los funcionarios y con normas específicas para el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. Norma contra la que no se podrá legislar pero dentro de la cual cada Comunidad autónoma podrá configurar un modelo propio de función pública y de gestión de recursos humanos. Estaríamos por tanto ante una norma que representa *un salto cualitativo de importancia nada desdeñable en el proceso de modernización del empleo público* (Jiménez, 2007).

Después de recordarnos en la exposición de motivos del EBEP que la normativa sobre los empleados públicos tiene como horizonte principal no el que estos puedan cumplir sus expectativas profesionales sino conseguir que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a una “buena administración”, el EBEP continúa perfilando las líneas básicas de relación entre los distintos ámbitos normativos y competenciales de las Administraciones que concurren en el Estado. En este sentido, tras aclarar los tipos de personal público incluidos y excluidos de la aplicación de dicha normativa, se citan a lo largo de la exposición de motivos distintos principios de relación entre el Estado y otros ámbitos territoriales. De forma muy aclaratoria el EBEP establece al respecto que *el régimen de función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo la Administración del Estado. Por el contrario cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes*. Y ello teniendo muy presente la relación entre ámbitos normativos es decir *teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional*.

Indica además el EBEP, cómo se ha de elaborar la normativa de desarrollo del mismo, es decir estableciendo que el legislador estatal y el de las Comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o

---

<sup>361</sup> Es decir, se podría interpretar en lo comentado sobre el EBEP, un reconocimiento de que la complejidad y diversidad de la función pública española impide conseguir un texto legal con garantías y que no genere polémica y alteración de las instituciones y centros de poder político y/o administrativo.



modificar sus leyes de función pública así como las normas a aplicar a la Administración local<sup>362</sup>.

Lo descrito hasta aquí, que algunos autores califican de “laxitud” del EBEP, en su relación con los ámbitos normativos autonómicos (Cámara del portillo, 2007), o *norma de aplicación diferida* (Jiménez, 2007), está siendo uno de los factores que genera mayor polémica tanto entre juristas como entre especialistas en recursos humanos. La polémica presentada gira en torno a si es o no demasiado “abierto” o *vago* (Jiménez, 2007) esta normativa básica, que parece dar tantas opciones para que cada Administración diseñe su propio modelo de carrera, de selección o de ordenación del personal. Es necesario recordar en este sentido, desde el dato objetivo de que el 40% del EBEP queda al desarrollo normativo de la Administración General del Estado y de las Comunidades autónomas (Linde, 2007), el alto grado de descentralización política y administrativa del Estado español<sup>363</sup>. El propio Sánchez Morón (2007), presidente del grupo de expertos en que se apoyó el Gobierno, reconoce haber tenido en cuenta, por fuerza, múltiples intereses en presencia: de los diferentes Gobiernos y Administraciones, de las distintas clases de empleados públicos, de los sindicatos o de los partidos políticos y recuerda que el Tribunal Constitucional no exige que exista un modelo único, cerrado y detallado de empleo público para todas las Administraciones.

Frente a esta valoración positiva del hecho de que el EBEP se constituya como una regulación mínima con pautas generales (Cantero, 2008), se sitúa entre otros Cámara del Portillo (2007) para quién en el EBEP se ha dado una reducción extraordinaria e insólita de lo que es básico<sup>364</sup>.

---

<sup>362</sup> En concreto, el artículo 6 del EBEP dispone: *En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Esta normativa de desarrollo del EBEP se pone en marcha en Comunidad Autónoma gallega, primero con una modificación de la anterior Ley de Función Pública 4/1988 (concretada en la Ley 13/2007), y posteriormente con el Decreto legislativo 1/2008, por el que se refunden los textos existentes en la materia, y, en el momento de escribir estas líneas nos consta ya avanzado un borrador sobre la futura nueva Ley de Función Pública de Galicia.

<sup>363</sup> Ciertamente es, además, que el EBEP fue realizado con las aportaciones de una Comisión de expertos además de la participación activa mediante reuniones de las Comunidades Autónomas, sindicatos, Federación Española de Municipios y Provincias, Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas y Comisión Nacional de Administración Local, entre otros muchos interlocutores. La propia Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, alude a que la creación de la Comisión de Expertos nace con el objetivo principal de *configurar una serie de principios y reglas comunes en torno a los cuales las distintas organizaciones públicas encuadren sus respectivas políticas de recursos humanos, dando así coherencia al sistema, pero permitiendo a la vez que esos principios y reglas sean lo suficientemente amplios para que el desarrollo de los mismos permita resolver a cada Administración sus particulares necesidades organizativas*.

<sup>364</sup> En un análisis muy crítico, Cámara del Portillo (2007) señala como principal aspecto positivo del EBEP la “unificación” que se ha producido entre los distintos regímenes funcionario/laboral.

Para completar el análisis del marco jurídico-normativo faltaría preguntarse si la legislación básica citada incluye principios propios de gestión de recursos humanos. Por ejemplo si aborda la necesidad de verdaderos instrumentos técnicos de planificación<sup>365</sup>, si introduce instrumentos para la motivación perfectamente asumibles en las organizaciones públicas (Gonzalo y Esteban, 2004), o si profundiza en nuevas formas de organización del trabajo de las unidades. En lo que atañe a este particular, el análisis es bastante negativo y si bien sí se citan algunos principios de gestión de recursos humanos, sigue sin proveerse a la Administración de instrumentos concretos para ponerlos en marcha, además de seguir padeciendo el esquema general un excesivo reglamentarismo<sup>366</sup>.

Vistos estos datos de la normativa que enmarca el sistema de función pública en España, cabe finalmente realizar una valoración global del sistema normativo que puede seguir siendo calificado de rígido o excesivamente reglamentado en todos sus aspectos, y de difícil adaptación a las necesidades cambiantes de la sociedad. No aporta en este sentido el EBEP novedades reseñables, e incluso muy al contrario parece seguir una línea “continuista” del tradicional modelo normativo de función pública española (Cámara del Portillo, 2007)<sup>367</sup>. En palabras de Sánchez Morón (2007) la solución no está tanto en la normativa sino en una gestión moderna de los recursos humanos: *corresponde después a cada Administración aplicar correctamente estos medios. Pero esta cuestión no depende de la Ley sino de la práctica política y administrativa.*

---

<sup>365</sup> En este sentido es reseñable que el propio EBEP establezca que *la legislación básica debe prever sistemas que faculden para la planificación, ordenación y utilización mas eficiente de efectivos* para, seguidamente, en el articulado hacer desaparecer cualquier mención o descripción de estos sistemas deseables como la propia norma anuncia.

<sup>366</sup> Y ello a pesar de que el EBEP en su exposición de motivos propugna una gestión racional, objetiva, ágil y flexible del personal.

<sup>367</sup> Un buen ejemplo de esta rigidez, que se da en el modelo estatal y en el gallego objeto específico de estudio, se puede observar en el funcionamiento del régimen disciplinario, en el subsistema retributivo o en el encorsetamiento de los empleados en funciones que en muchos casos son inadecuadas para su perfil. La presión sindical en estas áreas y su fuerte influencia acrecienta en ocasiones la rigidez del modelo en pos de la seguridad de las condiciones de empleo de los trabajadores, pero no es menos cierto que existen fórmulas que podrían “conectar” la mejora del servicio que puede ofrecer la Administración con la mejora de las expectativas y motivación de los empleados públicos.

## **NORMATIVA BÁSICA DE FUNCIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LA NORMATIVA AUTONÓMICA GALLEGA**



Gráfico nº15. *Legislación sobre función pública estatal y su relación con la normativa autonómica gallega.* Elaboración propia.

Establecido el límite marcado por la legislación básica estatal cabe precisar ahora el marco específico autonómico sobre el que opera la función pública gallega, teniendo en cuenta que, en general, existen muy pocas referencias en los Estatutos de Autonomía al sistema de función pública (Gómez *et Al*, 2009: 4). Para ello hay que partir del artículo 28 del EAG que aclara que la materia se asienta en una competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado. Por tanto es competencia autonómica el desenvolvimiento del régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia y el régimen estatutario de sus funcionarios, completando dicha idea la capacidad autonómica (Art. 39 EAG) para la creación y estructuración de la propia Administración dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

La concreción de esta capacidad normativa autonómica se realizó inicialmente en la Ley 4/1988 de Función Pública de Galicia, normativa superada tras la promulgación del EBEP, que motivó la adaptación de la normativa autonómica a la estatal en la Ley 13/2007 de 27 de julio. Esta ley provisional de adaptación fue derogada por el Decreto Legislativo que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, 1/2008, de plena vigencia en la actualidad. Precisamente el artículo 1 del Decreto legislativo 1/2008 aclara aún más el marco normativo, al referirse a que dicha ley tiene como objeto *ordenar y regular el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, en desenvolvimiento del Estatuto de Autonomía y en el marco de la legislación básica del Estado.*

Junto a esta legislación hay normas de menor jerarquía a las que se sigue consultando para cuestiones específicas de provisión o selección, como serían diversos decretos de los años 90, que siguen dando cobertura normativa a procesos de gestión de recursos humanos actuales. Específicamente se está trabajando actualmente en la elaboración de decretos que afectarán de forma importante a la gestión de personal en materias muy concretas como la selección de personal, la regulación de vacaciones, permisos y licencias o el encaje del personal de la Administración institucional en la gestión integral de los recursos humanos de la Administración autonómica.

La recuperación por el ejecutivo gallego en esta última legislatura (2009-2013) de la técnica de las modificaciones legislativas vía ley de acompañamiento al final de cada ejercicio presupuestario, ha modificado puntualmente la normativa de función pública. Resulta pertinente citar al respecto la ley de medidas fiscales 15/2010, la ley 3/2012 de medidas de urgencia sobre los empleados públicos autonómicos, que afecta a condiciones de trabajo<sup>368</sup> esenciales de estos últimos, o la ley de presupuestos para el año 2013, aprobada en diciembre de 2012, que incorpora un nuevo recorte retributivo a ejecutar sobre el complemento específico de las dos pagas extraordinarias de 2013.

Como apunte final del marco jurídico, aplicable tanto al ámbito estatal como al autonómico, es obligado por su importancia y actualidad referirse al denominado por Mauri (2012: 2) *derecho de la crisis* que está modificando profundamente muchas de las instituciones y normas consolidadas en el marco jurídico de la función pública –la estabilidad, la movilidad o las condiciones de trabajo por citar algunas–. En lugar de la gran reforma de la función pública, el advenimiento de la crisis actual ha dado lugar a un marco normativo táctico, contingente y *casi oportunista* (Mauri, 2012: 2). Se han utilizado para ello como instrumentos esenciales normas con rango de ley caracterizadas por su urgencia y necesidad (Sánchez Morón, 2012), con nula planificación pero con importantes repercusiones en el modelo tradicional y cultural además de un cierto *orillamiento* de la negociación colectiva.

---

<sup>368</sup> En concreto, y entre otros aspectos, a la retribución en caso de absentismo, la prórroga en caso de jubilación, los días de asuntos personales que se reducen de 9 a 6, o el control horario que se establece para todo el personal en 37 horas y media aunque la mayoría de los empleados autonómicos ya se regían por dicho horario.

### 3.3. Opinión Pública

En un entorno de búsqueda de la calidad en las Administraciones públicas como el actual (Aeval, 2009<sup>369</sup>) parece algo habitual y recomendable, también para el análisis del modelo de gestión de recursos humanos (Varela, 2009a), acudir a las percepciones de los ciudadanos para aclarar qué tipo de resortes actúan en su configuración, así como para esclarecer cuál es la imagen final que estos tienen de sus Administraciones y empleados (Del Pino, 2004; Carrillo y Tamayo, 2008: 194)<sup>370</sup>.

También es importante el estudio de la opinión pública desde el momento en que este es uno de los factores de gran influencia sobre las políticas públicas que se ponen en marcha (Carrillo y Tamayo, 2008: 203; Ramió, 2007) siguiendo en cierta medida el aserto clásico de que *vox populi vox dei*. Cada vez más, los políticos tienen presente la importancia de las percepciones ciudadanas en sus estrategias, intentando satisfacer demandas que son traducidas en gasto público. Ello se produce aun cuando en ocasiones pueda dar lugar a una potenciación en la satisfacción de necesidades inmediatas y un retraso de los debates cruciales sobre la sociedad y las instituciones a construir (Villoria, 1995: 58).

Esteretipos muy extendidos socialmente (Del Pino, 2004: 240), como el exceso de empleados públicos o su supuesta baja productividad general, están ofreciendo –en combinación con una crisis tan potente como la actual– una *ventana de oportunidad* (Kingdom, 1995) que el político puede utilizar a la hora de diseñar las medidas a implantar respecto de la gestión de recursos humanos.

Las imágenes que los ciudadanos se forman de sus Administraciones y empleados públicos, cuya obtención es especialmente compleja por las propias características de los servicios públicos (Aeval, 2009: 9)<sup>371</sup>, son fundamentales para mejorar el resultado final, ya que de lo contrario podríamos estar incurriendo constantemente en una gestión óptima percibida invariablemente como ineficiente<sup>372</sup>. En concreto es especialmente importante la concepción o nivel de percepción “micro”, que sería según Bouckhaert (1995), el que propiamente se ocuparía de la evaluación

<sup>369</sup> Es muy interesante para hacer una revisión de los esfuerzos estatales por incorporar la percepción del ciudadano sobre los servicios públicos, consultar la *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*, elaborado por la AEVAL (2009).

<sup>370</sup> Diversos estudios han abordado la investigación de los elementos clave en la percepción social o ciudadana de la calidad, destacando especialmente el modelo “SERVQUAL” (Zeithaml, Parasuraman y Berry, 1993), que propone las conocidas dimensiones universales de percepción basadas en elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, y empatía.

<sup>371</sup> Entre dichas características que realzan la complejidad de la percepción sobre el servicio público se señalan, entre otras, la intangibilidad, la complejidad, la simultaneidad de producción y consumo o la heterogeneidad de los propios servicios.

<sup>372</sup> Carrillo y Tamayo (2008) realizan un interesante recorrido por los estudios existentes de percepción ciudadana sobre servicios públicos, llegando a elaborar un modelo o guía de cómo investigar las actitudes de los ciudadanos ante sus Administraciones (2008: 196).

de estructuras, personas o procesos, por tanto el nivel en que se evalúan por los ciudadanos a los empleados públicos. Además, el estudio de estas percepciones reviste especial interés desde la perspectiva de la salud de la propia democracia, debido a que la función pública se constituye como *sistema simbólico* (Villoria y Del Pino, 1997: 23) que a la postre contribuye de forma importante a la legitimación o deslegitimación del sistema político e institucional (Ramión, 2007).

Esta necesidad de escuchar al ciudadano es especialmente visible en el caso de la gestión de los recursos humanos en el ámbito público, aspecto sobre el que se puede anunciar por adelantado, que se parte inevitablemente con un handicap importante dada la imagen negativa que en España poseen los ciudadanos de sus Administraciones y empleados públicos (Ramión, 1996: 148) –extensible en general a los países desarrollados (OCDE, 2001: 11)–, cuestiones que configuran el perfil *burófono* (Del Pino, 2004: 241) de los ciudadanos españoles. A su vez está variable –opinión pública–, puede ayudar a entender mejor otras con las que se relaciona, fundamentalmente los planes de acción de las élites concretados en programas políticos y discursos, funcionando, por extensión, como coadyuvante para explicar algunos de los cambios que se van produciendo en los distintos subsistemas de gestión de personal.

Independientemente de los instrumentos “ad hoc” que se puedan elaborar para detectar estas percepciones ciudadanas –dada su enorme escasez (OCDE, 2001: 14; Ramión, 2009: 24)–, es habitual (Varela, 2009a) acudir a los datos de las agencias, entes especializados o escuelas de Administración pública. En este sentido los estudios realizados arrojan mayoritariamente resultados negativos sobre la percepción ciudadana de la Administración en abstracto (CIS, 2006; Aeval, 2009a: 10), y ello a pesar de que cuando se profundiza la investigación (Del Pino, 2004: 241) preguntando a los ciudadanos por experiencias de contacto con servicios públicos recientes, emerge una mayor riqueza de matices y una percepción más positiva, llegando los resultados en general a arrojar datos satisfactorios (Aeval, 2009a: 9), aunque con importantes asimetrías (Ramión, 2007) en cuanto los servicios concretos o el ámbito territorial.



Poco importa con este panorama que la Administración funcione bien si el ciudadano cree y percibe sistemáticamente que funciona mal. Se constata pues una preconcebida imagen negativa de la Administración y sus empleados, que frecuenta el imaginario colectivo sin tener contacto con las experiencias reales concretas y recientes como usuarios (Aeval, 2009a: 10). Ello exige entender que estamos ante una variable independiente que influye en las decisiones sobre el ámbito público y sus empleados, que solo se podrá atacar con medidas concretas de imagen o cultura organizativa, además de la mejora continua de los niveles de calidad en los servicios públicos. Esta conjunción de estereotipos negativos junto a percepciones positivas respecto del contacto diario con los servicios públicos, abonan en definitiva una cierta idea paradójica al respecto de cómo se conforma la imagen de los ciudadanos españoles sobre las Administraciones y sus empleados (Del Pino, 2004: 241).

Las razones de esta percepción negativa en España son sintetizadas por Ramió (2007: 4) en la presencia de clichés propios del siglo XIX, en una corrupción política que invade e intenta confundirse con el espacio administrativo profesional, en una cultura política poco defensora de las Administraciones y sus empleados, y en algunas Administraciones que siguen funcionando de forma muy precaria, como por ejemplo la Administración de Justicia.

Esta frecuencia del recurso a clichés negativos (Ramió, 2007: 4), que tienen como finalidad tratar de reducir la complejidad utilizando un código común (Aronson, 1999), no es exclusiva del caso español (Del Pino, 2004: 241), sino que se trata de un fenómeno ampliamente extendido por otros países europeos como Francia, Alemania, así como por los Estados Unidos (OCDE, 2001: 11; Aeval, 2009a: 38). Quizás esta forma de expresarse y de sentir sobre los empleados y la función pública sea la que motive un bajo grado de significación social del empleo público, siendo los propios empleados los que responden mayoritariamente que trabajar en el sector público está peor valorado que hacerlo en el sector privado (77,3% de acuerdo en esta aseveración según el CIS, 2006a).

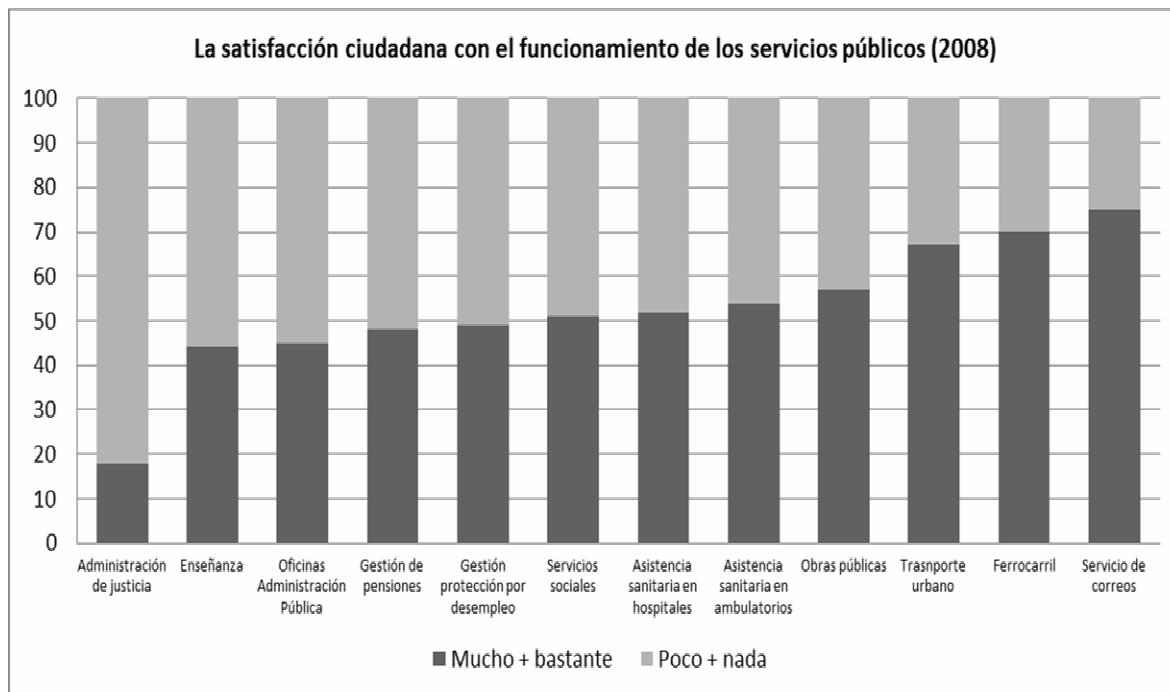


Gráfico nº16. *Satisfacción ciudadana con el funcionamiento de los servicios públicos*. Adaptado de AEVAL (2009a).

No son mucho mejores los resultados en el caso de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, ya que según el estudio de la EGAP (2006: 230) el 66% de los gallegos valora más los servicios cuando estos son de provisión privada que cuando lo son de provisión pública. Según este mismo estudio los ciudadanos valoran la profesionalidad, pero consideran mejorable la calidad y la eficacia, por lo que desde la EGAP se recomienda continuar con las políticas de promoción de la calidad, centrándose quizás en la formación para el servicio (EGAP, 2006: 231).

Como se ha visto en el recurso a los medios de comunicación con que se han ido ilustrando distintas partes de este trabajo, el contexto mediático diseñado por estos sobre la realidad del funcionamiento de los servicios públicos tampoco ha ayudado, sino más bien todo lo contrario, a cambiar la imagen negativa de los servicios públicos en general, y por extensión de sus empleados. En este sentido puede defenderse siguiendo la teoría del *agenda setting* (Carrillo y Tamayo, 2008: 198), que los medios han contribuido a instalar en el debate público la controversia sobre los niveles de productividad, eficiencia o coste de sus Administraciones y empleados públicos si bien los medios suelen reflejar amplificadamente las propias señales que envía la sociedad (Carrillo y Tamayo, 2008: 198).

### 3.4. Grado de innovación ambiental

Otra de las variables contextuales que podría afectar a la intensidad de las mejoras en materia de recursos humanos es la representada por la impronta de los proyectos de innovación emprendidos por otras organizaciones. Todo ello en un contexto general –el del sector público– que suele caracterizarse por una baja orientación al aprovechamiento de la innovación (Allison, 1982; Ballart, 2001; Mulgan, 2007; Echebarría, 2010) apreciable en la obsesión reglamentista (Crozier, 1993), en el deficiente tratamiento del talento<sup>373</sup> y la creatividad o en una cultura contraria al impulso innovador. Se ha entendido tradicionalmente que la Administración no tiende necesariamente a innovar, sino a aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos estables, previsibles (Longo, 2007: 2) y actitudes de *aversión al riesgo* (Ballart, 2001: 15) contrarias al propio concepto de innovación que, como señala Pollitt (2008), es un negocio arriesgado.

Se intenta observar, al introducir este factor sistémico, cómo el grado de innovación de las Administraciones del entorno autonómico afecta a la evolución del modelo de gestión. Es común en este sentido, el consenso en determinados asuntos sobre la necesidad de innovar en ámbitos como la productividad y los resultados (Ballart, 2001), la motivación, el desarrollo de la carrera o la participación del empleado en la organización y desarrollo de las tareas. Sin embargo, es necesario observar si el tránsito “del consenso a la innovación real” se da con la agilidad recomendada. Se trata de verificar por tanto, si, como sugiere Salvador (2001: 15), las innovaciones que se incorporan de experiencias ajenas se quedan en el plano formal –creación de estructuras para la innovación– o como mucho en innovaciones limitadas al interno de las instituciones tradicionales de función pública. Sin conseguir por tanto cambiar casi nunca las dinámicas subyacentes de actuación en materia de gestión de recursos humanos, que siguen, en lo básico, el modelo en sus líneas maestras tradicionales.

Sería un factor coadyuvante al cambio de modelo, el hecho de que otras Administraciones hubieran afrontado procesos de innovación que gozan de mayor

---

<sup>373</sup> Una iniciativa en este sentido puede ser la de la “Academia del Talento” puesta en marcha por la Junta de Extremadura mediante su fundación Fundecyt, que mediante la modalidad de talleres se ocupa en comprometer a expertos internacionales en la formación de los directivos en técnicas de aprovechamiento del talento (Pascual, 2008). También en el ámbito privado es destacable la iniciativa puesta en marcha por la entidad financiera La Caixa, que en 2009 activó un plan de evaluación y detección del talento. Como describe Pascual (2008) en su artículo “El talento huye de la Administración Pública” la Administración pública, como empresa más grande de España, por tanto, con más capacidad para la explotación del talento, origina precisamente que este huya al sector privado, y ello al margen de reconocer que, en general, siga existiendo en términos globales una fuerte presión para el acceso al sector público.

cobertura legal desde la aprobación del EBEP<sup>374</sup>, así como el que se hubieran difundido correctamente las experiencias de innovación. No se puede olvidar que los modelos a imitar y los procesos de intercambio de experiencias a través de variadas fuentes de información, contacto y aprendizaje compartido (Koch y Hauknes, 2006: 9) favorecen la decisión política para emprender cambios modernizadores (Rodríguez-Arana, 2001: 20). Sin embargo es necesario advertir, como señala Pollitt (2003a: 122), que las reformas en la gestión pública no se pueden trasladar como una especie de *caja de herramientas* válida para toda Administración y contexto. Al contrario, será necesario tener en cuenta variables como la similitud de objetivos, el grado de complejidad en la tecnología a transferir, la similitud institucional y jurídica o la compatibilidad cultural entre las Administraciones (Pollitt, 2003a: 132).

Sí es posible señalar comparativamente que la Administración autonómica gallega no se presenta, respecto a sus homólogas autonómicas, como una Administración especialmente obsoleta, pues en el contexto autonómico los procesos de innovación en la materia destacan mayoritariamente por su ausencia. Esta falta de orientación a la innovación e incluso de seguimiento de modas de gestión pública sería, de hecho, uno de los rasgos característicos del modelo de *burocracia maquinal* elaborado por Mintzberg (1984), cuyas características se dan en buena medida en el caso de la Comunidad autónoma de Galicia.

A este déficit de innovación puede contribuir el fenómeno señalado por Ballart y Ramió (2000: 244) de que los recursos de los departamentos de función pública suelen ser escasos y dedicados fundamentalmente a un destino predeterminado o finalista, por tanto con poco margen para el diseño e implementación de medidas novedosas que requerirían necesariamente recursos cuando menos en materia de personal. Los efectivos de los departamentos de función pública, como se detecta en el caso de Galicia, suelen dedicarse —obligatoriamente por dicho carácter predeterminado y escaso volumen— a la continuación de la labor de administración y control del personal que se viene realizando, respondiendo así a una clara tendencia a la inercia frente a la innovación. Se aprecia por tanto la orientación al corto plazo, la inexistencia de incentivos a la innovación e incluso una cultura de aversión al riesgo, como algunos de los factores, señalados por Mulgan y Albury (2003) como “inhibidores” de las tendencias innovadoras.

---

<sup>374</sup> Cabe recordar aquí lo dispuesto en el EBEP al respecto de los principios de conducta del artículo 54, en el que se recoge, aunque de una forma asistemática, que: *pondrán en conocimiento de sus superiores... las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la Unidad en la que estén destinados.*

La falta de innovación y aprovechamiento del capital humano apoya el movimiento pendular observado en el área de reclutamiento, pues si bien existe una fuerte demanda para el acceso a un puesto público, también se observa posteriormente al ingreso –así sucedía antes de la crisis–, una fuerte inercia a abandonarlo “transitoriamente” para desempeñar puestos mejor remunerados o de un perfil profesional más interesante. Esta explicación, no obstante, resultaría incompleta si no se hace referencia a que estos trasvases entre el sector público y el privado no se dan sin la cierta “protección laboral” que supone el saber que existe un procedimiento reglado de reingreso desde la situación de excedencia por incompatibilidad o excedencia voluntaria en el caso del sector privado.

Aún no existiendo un acuerdo común en su definición (Pollitt, 2008) se puede conceptualizar una innovación como novedad o significativa mejora (OCDE, 2009: 40), no necesariamente radical con el modelo previo de funcionamiento, que implica una práctica elegida, definida e implantada por uno o varios empleados de la Administración, que difiriere de las prácticas reglamentarias o de las rutinas y permita hacer un cuádruple progreso:

- \* Mejoras en la prestación y los resultados de los servicios públicos así como creación de valor público (Mulgan, 2007: 3), teniendo en cuenta valores de seguridad jurídica, calidad, equidad, personalización de la gestión e inclusión social<sup>375</sup>.

- \* Costes menores y en consonancia mejoras de eficacia, eficiencia y productividad (satisfacción de los contribuyentes).

- \* Un trabajo más interesante (satisfacción de los empleados).

- \* Aprovechamiento de todo el potencial de las TIC's (Mulgan y Albury, 2003).

Las innovaciones pueden proceder de organizaciones propias del sector público y/o de las situadas en el sector privado, si bien se ha extendido la idea de que es necesario de una vez que las organizaciones públicas cuenten con un marco interpretativo propio y no con constantes adaptaciones de los avances realizados en el sector privado (Metcalf, 1996).

Cabe, no obstante, recordar que la innovación se ve obligatoriamente ralentizada por el entorno de gran casuística y enorme complejidad en que se mueven las Administraciones Públicas (Ballart, 2001; Natera, 2004; Longo, 2007), siendo además la innovación una función propia que ha de alentarse especialmente desde el

---

<sup>375</sup> En definitiva, manejando lo mejor posible la complejidad y diversa casuística de lo público, teniendo en cuenta también la diversidad de Administraciones y entes político-administrativos, para lo cual se han de diseñar políticas de innovación descentralizadas (Longo, 2007: 10).

nivel cultural de la organización (Schein, 1988). Si a estos enormes riesgos inherentes a practicar acciones de innovación se suma la baja visibilidad o rentabilidad política de aumentar el grado de innovación puede vislumbrarse una de las causas de lo que se ha venido denominando un bajo grado de innovación.

En el ámbito público se detectan dos grandes vías de estímulo a la introducción de mejoras en materia de recursos humanos:

A) Proyectos de mejora introducidos por la legislación:

Destaca sobremanera la forma en que en las exposiciones de motivos y el propio articulado de diversas normas con efectos en los recursos humanos van introduciendo iniciativas de mejora e innovación (evaluación del desempeño, carrera horizontal, lenguaje sobre innovación, idea de aprovechamiento del talento). Todo ello teniendo en cuenta el hecho de que, como afirma Longo (2007: 2), la innovación  *fáctica*  precede normalmente a la jurídica que suele ser mucho más lenta.

El EBEP constituye un buen ejemplo de lo anterior, pues, sobre todo, lo que caracteriza a la norma es introducir vías de exploración de proyectos de innovación o incluso reflexiones técnicas sobre a dónde se deben dirigir los esfuerzos de mejora de las distintas áreas de gestión de recursos humanos<sup>376</sup>. También son de destacar en este punto los distintos decretos sobre calidad en el sector público y sus concreciones en modelos de calidad tales como el EVAM, el EFQM, las normas ISO, las cartas de servicio<sup>377</sup> o los distintos premios a la calidad. Estos proyectos de modernización y mejora de la calidad son plasmados normativamente pero también suelen ser presentados en los principales foros de pensamiento sobre la mejora del sector público en general y de los recursos humanos en particular. Cabe señalar además que si bien estamos ante proyectos globales de mejora de la calidad del sector público, se ha podido comprobar a lo largo de la investigación que en todos ellos existe una parte esencial del modelo de calidad directamente dedicada a la evaluación y mejora de los recursos humanos siendo tratado como un elemento estratégico clave para la calidad.

---

<sup>376</sup> Este aspecto del EBEP que ahora se observa como factor de estímulo a la innovación, ha sido criticado por numerosos expertos en la materia que entienden que en lugar de un estímulo tendría que haberse introducido una obligación coercitiva sin demasiado margen al desarrollo autonómico. Y todo ello en pos de una imagen sistematizada y homogénea de las condiciones de los empleados públicos en todo el Estado que incluyera la introducción de elementos facilitadores de la innovación desde la propia ley.

<sup>377</sup> Para un análisis de las cartas de servicio en la Xunta resulta apropiado el artículo de Bastos y Seijo (2009).



B) Proyectos de mejora introducidos en foros especializados o por su impacto mediático:

En el entorno del ámbito sectorial de la gestión de recursos humanos y la función pública se han venido produciendo algunas innovaciones de interés. Las redes de foros y seminarios en que se comunican experiencias y prácticas de buen Gobierno y Administración continúan actualmente en fase *expansiva* Pollit (2002: 9). La participación de personal técnico y político en foros públicos de debate sobre gestión de recursos humanos generan un entorno propicio a la inducción de cambios, facilitando las decisiones políticas favorables los mismos (Rodríguez-Arana, 2001: 20).

La transferencia de experiencias de innovación en el sector público presenta muy diversos actores entre los que Pollit (2002: 10) cita al personal de organizaciones internacionales y supranacionales como el Banco Mundial, la OCDE o la Comisión Europea; consultores de administración o asesores expertos; e incluso académicos que proveen de información a los gobiernos<sup>378</sup>.

La generación de un “entorno mediático propicio”, es utilizada como acicate para que los gobiernos pongan en marcha sus innovaciones en este sector, habida cuenta de que ello puede concebirse como una buena oportunidad para suavizar la resistencia a los cambios propuestos.

Como se mencionó anteriormente, también el contacto con las novedades puntuales desarrolladas en el sector privado o incluso el seguimiento a importantes cambios en la filosofía de gestión del ámbito privado<sup>379</sup> pueden ejercer cierta influencia (Koch y Hauknes, 2006) sobre el grado de desarrollo final de la función de recursos humanos en el ámbito público. En este impacto es de vital importancia también, la disposición de los gobernantes a incorporar o no técnicas de gestión de la empresa privada y, en definitiva, a explorar o no las recomendaciones hechas desde los *think tanks* del sector privado. Huelga recordar respecto de esta última consideración, la importancia determinante que han tenido las experiencias de gestión en el sector privado recopiladas por Osborne y Gaebler (1993), o la afectación del sector público en los años ochenta y noventa por toda la filosofía de gestión de la NGP.

---

<sup>378</sup> El mejor ejemplo de este último tipo de actores lo constituye la creación de una Comisión de expertos para la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público (CEBEP, 2005).

<sup>379</sup> Como ejemplo podemos citar que habitualmente se utilizan a nivel autonómico gallego principios como calidad o mejora continua. Los estatutos de la Axencia Galega de Emerxencias (2012) dan buena cuenta de estas referencias al incluir en su artículo 6.1.d) *Principio de calidade e mellora continua, entendido como o compromiso sistemático coa autoavaliación e a utilización de modelos que permitan establecer áreas de mellora.*

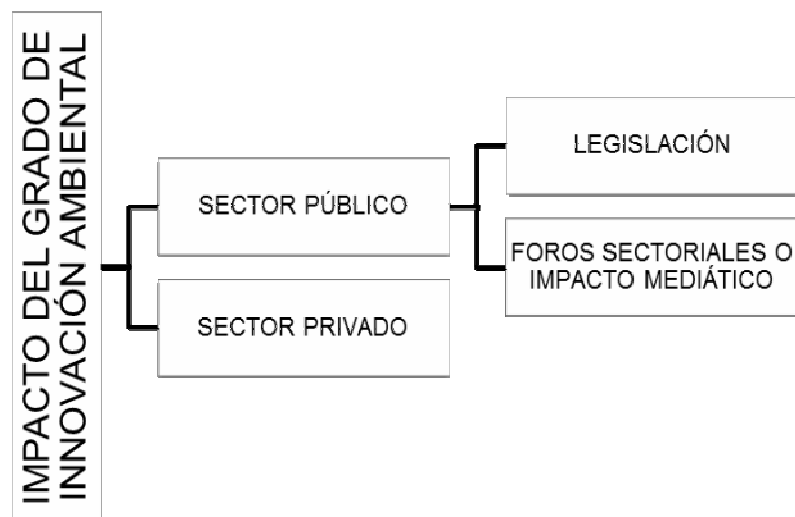


Gráfico nº17. *Impacto del grado de innovación ambiental*. Elaboración propia

### 3.5. Empleo, contexto económico-social y sector público

La vinculación entre el empleo y el sector público se presenta como una relación de carácter variable en función de las orientaciones políticas y las culturas de servicio público, instauradas en cada Estado (OCDE, 2008). Frecuentemente se alude en este sentido, sobre todo en tiempos de crisis, al excesivo número de empleados públicos, si bien la mayoría de las veces, más desde posiciones ideológicas<sup>380</sup> sobre la dimensión que debe de tener el sector público (Navarro y Tur, 2009), que desde la contrastación de los datos (Del Pino, 2004). En este sentido sin entrar aun en las cifras pormenorizadas de empleo, sí cabe reconocer el importante aumento que se ha producido en el gasto público, pasando de un porcentaje sobre el PIB del 23% en 1970 al 45% que se ha alcanzado en 2010 (OCDE, 2010), inferior a la media que presentan los países de la UE (50,3% en 2010 según Eurostat) y siempre por debajo de Alemania, Francia, Reino Unido o Italia (OCDE, 2008: 10).

No obstante, los ajustes presupuestarios actuales están alejando objetivamente a España de la media de la OCDE y, en concreto, para el ejercicio presupuestario del año 2013 el gasto público descenderá del 40% del PIB (OCDE, 2012).

<sup>380</sup> Recordemos, por ejemplo, declaraciones públicas como las de Juan Rosell, presidente de la CEOE, defendiendo la necesidad de despedir personal al entender que su número era excesivo para el sector público español. *Vid. Expansión* (16/12/2011).

Con la precaución señalada por Gómez (2001: 91) o Longo (2012) quienes advierten que las referencias de las principales instituciones que manejan variables del número de empleados y tamaño del sector público casi nunca coinciden, nos ceñiremos, como a lo largo de este estudio se ha venido haciendo, sobre todo a los Estados de la UE<sup>381</sup>, para apuntar que, en un entorno máximo del 15% de empleados en referencia a la población activa<sup>382</sup> –según la fuente que se escoja–, no parece estar España especialmente desproporcionada en el número de empleados públicos frente a sus homólogos europeos, sino que, como señalan Lasierra (2007), OCDE (2008: 20), Navarro y Tur (2009), Gómez *et Al* (2009) o Bouzas (2011), se encuentra en una posición intermedia. Así por ejemplo, según la encuesta de población activa (EPA, 2010) del primer trimestre de 2010, el número de empleados en el sector público supone un 13% de la población activa (de los cuales el 5,67% se corresponde con empleo público autonómico), dato contenido si lo comparamos con los últimos disponibles en la OCDE (Exposición de motivos del Real Decreto 8/2010), que sitúa esta cifra por debajo de otros países de nuestro entorno como Alemania o Francia, con un 14,5% y un 25,2% respectivamente. Sí es necesario apuntar en todo caso (OCDE, 2008: 20), que España ha experimentado una espectacular evolución del empleo público en los últimos veinticinco años pero solo para compensar una tasa extraordinariamente baja de empleados públicos que la dejaba fuera de la órbita de los países de la UE (Gómez *et Al*, 2009: 16; 39)<sup>383</sup>. Además en este fuerte aumento es notable la importante presencia de nuevos efectivos dedicados a funciones propias de los cuerpos de vigilancia y seguridad en el caso de la Administración del Estado, y de educación y sanidad en el caso de las Comunidades autónomas.

<sup>381</sup> La población activa en el sector público se sitúa en un 25,79% en Finlandia, como máximo porcentaje en la zona euro, y fuera de la eurozona destacan Suecia (30,95%) y Dinamarca (30,59%). Entre los restantes países de la OCDE no pertenecientes a la Unión Europea, Noruega (31,82%) y Canadá (21,31%) muestran los mayores porcentajes de empleo público Bouzas (2011).

<sup>382</sup> Cabe recordar que tampoco, si la comparación se realiza con países no pertenecientes a la UE, sale España mal parada en la ratio % de empleo público sobre población activa (Datos OCDE, 2006): Noruega 31,82%, Canadá 21,31%, Estados Unidos 15,32%.

<sup>383</sup> En todo caso aún cuando se sostenga la idea, pese a los datos aportados, de que hay un número excesivo de empleados públicos, habría que introducir el factor señalado por Mauri (2012) sobre la cercanía de muchos de estos empleados a la edad de jubilación. En concreto según datos recientes de la encuesta de población activa para el tercer trimestre de 2011, hay más de 600.000 funcionarios con una edad superior a 55 años. De estos, una tercera parte (214.000) se encuentran en la franja de edad entre los 60 y 64 años, lo que supone que una gran mayoría de ellos se jubilará en los próximos tres años. Si a esta cifra se unen los 100.000 funcionarios de clases pasivas con edades entre el 50 y los 59 años, que se pueden prejubilarse con condiciones a la edad de 60 años siempre que hayan cotizado más de 35 años, el número de empleados que podría abandonar la función pública en los próximos años es 315.000. Lógicamente, estas cifras son posibles siempre que proceda un cumplimiento estricto de la edad de jubilación a los 65 años y si la tasa de reposición de efectivos se mantiene congelada.

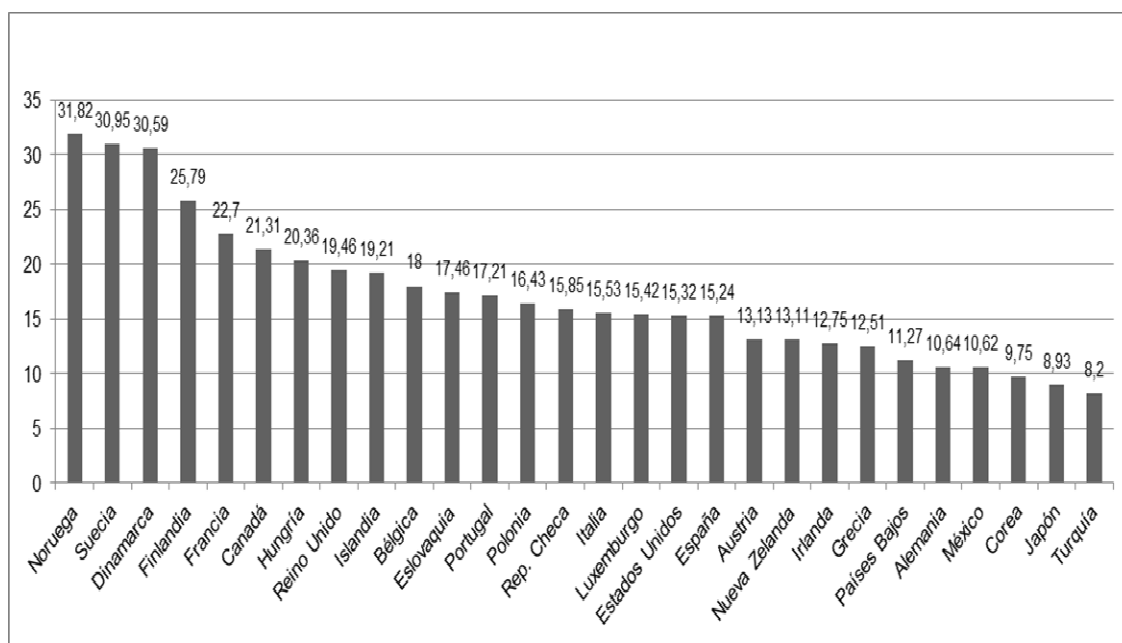


Gráfico nº18. *Porcentaje de empleo público sobre población activa 2006*. Fuente OCDE.

El análisis del porcentaje del gasto público destinado a la compensación salarial de los empleados públicos sobre el total de gasto del Estado, tanto en dato OCDE (2008: 13) como en los extraídos de Eurostat, sitúan a España, con un 26%, por encima de la media de la UE-15 (22%) –Estados Unidos gasta un 28% según OCDE (2006: 13)–. Sin embargo este dato ha de ser matizado ya que en España predomina la gestión directa de centros públicos en educación y por tanto volumen de gasto salarial se refleja en el gasto público del Estado. Al contrario un gran número de estados mantienen el predominio de la educación concertada o de financiación de centros completamente privados, cuyas retribuciones, en forma de transferencias, no son incluidas en el capítulo I que contempla el gasto en salarios públicos.

Además, tras la merma en los salarios como consecuencia de las reducciones practicadas en los ejercicios 2010 y 2012 y las adicionales congelaciones de salarios, tal porcentaje ha de ser puesto en revisión o incluso modificado para comprobar si lo que se da ahora es una importante diferencia a la baja. En todo caso este porcentaje ha de ser puesto en consideración junto al escueto dato de gasto público respecto sus homólogos europeos, de hecho, si lo que se analiza es el gasto en retribuciones sobre el total del PIB, España registra un porcentaje del 10% en 2005 en el ámbito de la

OCDE (2008: 13), por debajo de Francia (13%), Italia (11%) e igualado con los Estados Unidos.

	España	Euro	Europea	OCDE
1965	4,80			
1966	4,71			
1967	4,77			
1968	4,69			
1969	4,63			
1970	4,86			
1971	5,27			
1972	5,42			
1973	6,12			
1974	6,54			
1975	6,81			
1976	7,24			
1977	7,57			
1978	8,12			
1979	8,77			
1980	9,39	14,75		
1981	9,98	15,15		
1982	10,52	15,49		
1983	10,94	15,80		
1984	11,45	16,13		
1985	12,30	16,33		
1986	13,27	16,57		
1987	12,92	16,67		
1988	12,76	16,59		
1989	13,17	16,60		
1990	13,48	16,45		
1991	14,01	16,15		
1992	14,39	16,44		
1993	14,96	16,61		
1994	14,94	16,62	19,64	18,40
1995	14,96	16,52	18,94	17,83
1996	15,37	16,49	18,77	17,65
1997	15,57	16,29	18,51	17,43
1998	15,05	15,95	18,27	17,25
1999	14,56	15,73	18,17	17,19
2000	14,37	15,51	18,06	17,11
2001	14,48	15,41	18,02	17,10
2002	14,69	15,49	18,19	17,26
2003	14,98	15,57	18,26	17,37
2004	15,10	15,49	18,21	17,34
2005	15,23	15,41	18,10	17,25
2006	15,24	15,26	17,97	17,13

Tabla nº6. *Evolución del porcentaje de empleo público en España en perspectiva comparada.* Fuente: OCDE (2006) y adaptación de Gomez et Al (2009).

Por su parte, el registro de datos de personal al servicio de las Administraciones Públicas del Ministerio de la Presidencia (RCP 2011: 18), presenta un dato absoluto de 2.690.099 empleados públicos entre todas las Administraciones coincidente con los datos de la OIT y el Eurostat (Navarro y Tur, 2009).

A su vez, si la referencia tomada es la del número de funcionarios por cada mil habitantes, España registra una cifra de 56,79 que le sitúa igualmente en una posición intermedia respecto a los países de la Unión Europea y el entorno OCDE (Echebarría, 2010: 14), al corresponder 17,6 habitantes a atender por empleado público. Dicha cifra permite afirmar como secunda Gómez (2001: 110), que el dato de empleados públicos por población es bajo y que en todo caso sí habría que profundizar en la distribución concreta de esos empleados por ámbitos territoriales y/o funciones.

Es necesario no obstante hacer referencia al método con el que se recogen los datos oficiales que se aportan en el Estado, dado que estos no suelen cuadrar al comparar distintos índices. En este sentido Longo (2012) o, más detalladamente, Nieto (2008), se han encargado de resaltar las diferencias existentes entre las cifras que arrastra la EPA en el último trimestre de 2008 (3.029.500 empleados públicos); y las recogidas en el Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas para el mismo período (2.594.664). Esta diferencia de medio millón de empleados es, según el autor, fiel reflejo del caos existente a la hora de controlar la creación y la evolución del empleo público en España (Nieto, 2008).

A pesar de estos discretos números del caso español, es objetivamente destacable un importante repunte en la creación de empleo, ya que entre 1990-2005 aumentó en un 29,9% dicho empleo público en todas las Administraciones (Galindo, 2005: 232), produciéndose una fuerte tasa de aumento superior a la del resto de Europa<sup>384</sup>. En todo caso no se puede olvidar, como se ha reiterado, que en términos porcentuales sobre la población activa y en comparación con los países de la UE y en general de la OCDE, España se sigue situando claramente en una posición intermedia, y siempre algo por debajo de la media UE que nunca ha llegado a superar;

---

<sup>384</sup> Este aumento ha venido provocado en numerosas ocasiones por la regularización en RPT de plazas que de forma “encubierta”, bajo apariencia de gestión externalizada en contratos de obra o servicio, estaban siendo desempeñadas por personal externo que realizaba en la práctica funciones públicas. Este tipo de plazas que aparecen de oficio o motivadas expresamente por ejecuciones de sentencia se cubren con personal laboral indefinido, a la espera de su cobertura definitiva. En todo caso, en lo que nos ocupa, supone un importante aumento de empleo público “no planificado”. Sucede esto en todas las Administraciones del Estado pero es más acuciante en la Administración local, según los datos a los que hemos tenido acceso. En el caso gallego, este fenómeno, que ha motivado diversos procesos de “consolidación de empleo”, y, de hecho, la Xunta de Galicia aun tiene pendiente un proceso de consolidación de unas 600 plazas de este tipo. Dicha cuestión ha tenido incluso repercusión mediática. Vid. “La Xunta tiene 10.000 empleados a su cargo que no figuraban en el 2005”, *La Voz de Galicia*, (5/04/2008).



por lo que se puede señalar que a lo que se ha asistido es a un intenso proceso de equiparación con los datos de los países europeos.

En el último boletín disponible de empleo público al que hemos podido tener acceso (Ministerio de Presidencia, 2010: 18), las Comunidades Autónomas representan la mitad del total de empleados públicos de todo el Estado (50,3%). Este dato da pie a recalcar la fuerte incidencia de la consolidación del Estado Autonómico –con el consiguiente traspaso de competencias y personal– así como la importancia, de cara a nuestro estudio, del volumen de empleados que desde ese ámbito se gestionan (Gómez *et Al*, 2009: 18). A mayor abundamiento se incorpora la tabla de dicho registro estadístico de empleo público:

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS		
	Número de efectivos	%
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL</b>	<b>597.021</b>	<b>22,2</b>
Administración General del Estado	241.142	9
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	142.801	5,3
Fuerzas Armadas	131.927	4,9
Administración de Justicia	24.534	0,9
Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico	56.617	2,1
<b>ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>1.346.826</b>	<b>50,3</b>
Consejerías y sus OO.AA.	246.354	9,2
Area de la Docencia no Universitaria	542.910	20,3
Instituciones Sanitarias Sistema Nacional de Salud	493.770	18,4
Administración de Justicia	38.900	1,5
Fuerzas de Seguridad	24.892	0,9
<b>ADMINISTRACIÓN LOCAL</b>	<b>632.719</b>	<b>23,6</b>
Ayuntamientos	556.568	20,8
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	76.151	2,8
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>103.653</b>	<b>3,9</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>2.680.219</b>	<b>100</b>

Tabla nº7. *Distribución del personal al servicio de las AA.PP.* Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Ministerio de Presidencia. Julio 2010

La situación de Galicia, que se estudia concretamente en una parte específica de esta investigación, no difiere en demasía de los datos apuntados en el análisis del caso español. Cabe resaltar que, como en el resto de sus homólogas Comunidades autónomas, hacia el año 2002 en Galicia cesa el mayor impacto de los procesos de transferencia de competencias y de personal por parte del Estado, llegando en el año 2007 los empleados públicos autonómicos al porcentaje del 56,76% del total de empleados públicos presentes en la Comunidad Autónoma (Gómez *et Al*, 2009: 22).

Siguiendo la investigación de Bouzas a nivel autonómico gallego (2004: 18), tras unos años expansivos en la materia, se ha venido sucediendo desde el año 1994 una “fase de contención” en la que el volumen total fluctúa en torno al 5% (positivo o negativo según el ejercicio concreto que se estudie) sobre el total de personal de la organización entre una legislatura y otra<sup>385</sup>.

La Comunidad autónoma gallega muestra en los datos del Boletín estadístico del personal (Ministerio de Presidencia, 2010), un total de 88.953 empleados públicos autonómicos, dato que asciende a 154.097 contando con el personal dependiente en Galicia de la Administración del Estado y la Administración local.

Como reflejo de una tendencia sistémica, la evolución del volumen de empleo público en Galicia apunta a la reducción: frente a un total de 91.190 empleados públicos existentes en el primer semestre de 2010, el segundo semestre ya situaba el volumen de efectivos en 88.953, lo que representa una merma del 2,5 %.

---

<sup>385</sup> A su vez, sobre género y personal en la Administración Autonómica, hay diversos estudios interesantes publicados, entre los que destacamos el de Freire (1992). A nivel de la OCDE resulta ilustrativo su estudio del año 2001 sobre medidas de igualdad y empleo público o los datos de la OIT (“Informe Laborsta”) que sitúan la presencia porcentual de las mujeres en el empleo público en un 61,78% para el caso Español.

	<b>Efectivos</b>	<b>%</b>
<b>ADMINISTRACIÓN GENERAL</b>	<b>1.283.034</b>	<b>95,3</b>
<< Consejerías y sus OO.AA.	246.354	18,3
<< Área de Docencia no Universitaria	542.910	40,3
<< Instituciones Sanitarias Sistema Nacional de Salud	493.770	36,7
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	<b>38.900</b>	<b>2,9</b>
<b>FUERZAS DE SEGURIDAD</b>	<b>24.892</b>	<b>1,8</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.346.826</b>	<b>100,0</b>

Tabla nº8. *Personal al servicio de las CC.AA.* Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Ministerio de Presidencia. Julio 2010.

A su vez, de cara al estudio de los datos a nivel autonómico, juzgamos relevantes los aportados por el Estado –coincidentes con los de la *Consellería de Facenda*– sobre la distribución del personal autonómico en las distintas áreas de actividad. De estos datos se puede extraer que el personal objeto del presente estudio –*consellerías* Xunta y organismos autónomos sin sanidad– alcanzaría el 23% del total de los empleados públicos autonómicos (CGRL, 2010: 603), corroborando también ese 23% la importancia de la docencia y de la sanidad como principales áreas de gasto y personal público con un 72% (CGRL, 2010: 603). Asimismo, es necesario resaltar que los empleados autonómicos –dejando al margen empleados estatales destinados en Galicia y los pertenecientes a la Administración local– no tienen un peso excesivo, en comparación con otras Comunidades Autónomas, situando a Galicia en una posición intermedia respecto de la ratio habitantes / empleados públicos autonómicos. Del montante total de empleados públicos de todas las Comunidades Autónomas, Galicia ocupa el 6,54% del total de empleo autonómico en una tendencia decreciente desde el año 2000 (Gómez *et Al* 2009: 34).

Si se analiza el gasto que supone el empleo público sobre el presupuesto de cada comunidad, la mayoría se sitúan entre el 30 y el 35%, ocupando Galicia una posición inferior al dedicar el 29,4% de su presupuesto público (utilizando datos consolidados de los distintos presupuestos autonómicos, frente al 34,8% de la Comunidad Valenciana, el 33,4% de Madrid o el 30,2% de Andalucía) (Gómez *et Al* 2009: 31).

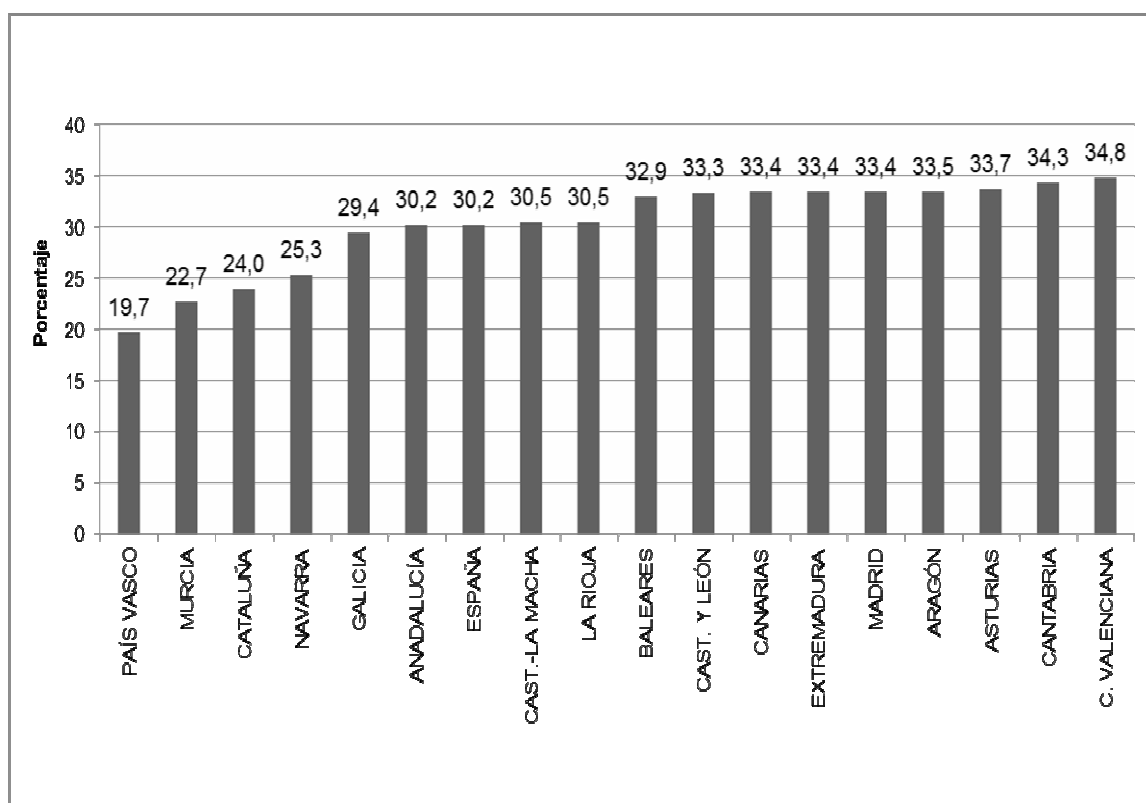


Gráfico nº19. *Gastos de personal sobre gasto total de las CCAA.* 2007. Fuente: Presupuestos consolidados de las CCAA.

Cabe destacar además una tendencia muy clara en cuanto al porcentaje que representan los gastos de personal sobre el PIB de la Comunidad Autónoma de Galicia, que bajan desde el año 2005 del 6% en una línea descendente iniciada en el año 2000.

Cuadro de personal de la Administración General y Especial de la Xunta de Galicia. 1998-2010	
Personal funcionario <sup>(1)</sup>	9.688
Personal funcionario interino <sup>(1)</sup>	1.802
Personal laboral fijo <sup>(1)</sup>	7.325
Personal laboral temporal	4.157
Personal docente no universitario <sup>(2)</sup>	35.605
Personal en instituciones sanitarias <sup>(2)</sup>	34.359
Efectivos de la policía <sup>(3)</sup>	388
Personal de la Administración de Justicia <sup>(2)</sup>	2.744
<b>Total</b>	<b>96.068</b>
Total otros años	
2009	96.202
2008	96.614
2007	93.318
2006	82.839
2005	78.228
2004	76.726
2003	76.999
2002	76.407
2001	76.584
2000	75.284
1999	73.802
1998	69.179

Tabla nº9. Cuadros de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia. Fuente: Anexo de empleo público e inversión del Consello Galego de Relacións Laborais (2010: 603) sobre datos aportados por Xunta, MAP y Policía.

Respecto del tipo de relación de servicio más presente en la Administración autonómica –solo *Consellerías* y sus organismos autónomos–, se da una presencia casi al 50% entre los empleados con vínculo administrativo y los que ostentan un vínculo laboral.

	Número	Porcentaje
Funcionarios/as	9.688	42,17
Interinos/as	1.802	7,84
Laborales fijos/as	7.325	31,89
Laborales Temporales	4.157	18,10
<b>Total</b>	<b>22.972</b>	<b>100,00</b>

Tabla nº10. *Cuadros de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia según relación de servicio para el año 2010.* Fuente: Anexo de empleo público e inversión del *Consello Galego de Relacións Laborais* (2010: 605) sobre datos aportados por la DXFP. (*Consellería de Facenda*).

Respecto a la distribución de los funcionarios de la Xunta (Ver Tabla nº11), por su importancia central para este estudio, y a tenor de los datos aportados por Ramió y Salvador (2002: 99-133) actualizados por el *Consello Galego de Relacións Laborais* (CGRL, 2010: 604), se puede afirmar que ha habido importantes variaciones en los últimos años, continuando eso sí el predominio del grupo C2 (34,91%), pero produciéndose una enorme transformación al pasar el A1 con un 21,93 % a ser el siguiente grupo con mayor presencia y descendiendo la tradicional preponderancia de grupos de menor cualificación como el C1 o el E. El grupo E –actualmente denominado agrupación profesional–, pasa a ocupar en 2010 el porcentaje inferior de todos los grupos con un 11,33%, reduciéndose en un 50% su presencia desde el año 2002.



Grupo		Funcionarios/as de carrera	Personal interino	Total	Porcentaje
A	2006	2.021	280	2.301	22,34
	2007	2.051	467	2.518	22,09
	2008	2.028	531	2.560	21,87
	2009	2.070	481	2.551	22,10
	<b>2010</b>	<b>2.080</b>	<b>440</b>	<b>2.520</b>	<b>21,93</b>
B	2006	1.220	222	1.442	14,00
	2007	1.221	303	1.524	13,37
	2008	1.198	498	1.696	14,49
	2009	1.203	421	1.624	14,07
	<b>2010</b>	<b>1.268</b>	<b>369</b>	<b>1.637</b>	<b>14,25</b>
C	2006	1.409	113	1.522	14,78
	2007	1.693	191	1.884	16,53
	2008	1.764	169	1.933	16,51
	2009	1.813	147	1.960	16,98
	<b>2010</b>	<b>1.920</b>	<b>100</b>	<b>2.020</b>	<b>17,58</b>
D	2006	3.485	353	3.838	37,26
	2007	3.286	857	4.143	36,35
	2008	3.382	778	4.160	35,54
	2009	3.391	715	4.106	35,57
	<b>2010</b>	<b>3.332</b>	<b>679</b>	<b>4.011</b>	<b>34,91</b>
E	2006	998	200	1.198	11,63
	2007	992	337	1.329	11,66
	2008	1.131	220	1.351	11,54
	2009	1.067	235	1.302	11,22
	<b>2010</b>	<b>1.088</b>	<b>214</b>	<b>1.302</b>	<b>11,33</b>
Total	2006	9.133	1.168	10.301	100
	2007	9.243	2.155	11.398	100
	2008	9.503	2.196	11.706	100
	2009	9.545	1.999	11.544	100
	<b>2010</b>	<b>9.688</b>	<b>1.802</b>	<b>11.490</b>	<b>100,00</b>

Tabla nº11. *Distribución del personal funcionario por grupos 2006-2010.*

Fuente: Anexo de empleo público e inversión del Consello Galego de Relacións Laborais (2010: 603) sobre datos aportados por DXFP.

El empleo público es un factor muy sensible políticamente, debido al gran número de individuos, en definitiva, votantes que tienen algún tipo de expectativa sobre su evolución<sup>386</sup>. Esta trascendencia social de los cambios en materia de empleo público no invita precisamente al político a tomar decisiones traumáticas, pues las consecuencias de las decisiones en materia de empleo público tienen una altísima repercusión social.

Más allá de los datos, que fríamente no indican cifras desproporcionadas respecto de lo que sucede en el resto de Europa, importa la cultura y las creencias de la población al respecto. Las sucesivas encuestas de opinión del CIS sobre el futuro ideal de los jóvenes españoles –marcadamente señaladas por su idealización de la obtención de un puesto de funcionario como aspiración máxima motivada en la seguridad del puesto de trabajo (Ramió, 2007: 10)– no ofrecen dudas sobre la importancia en las agendas políticas que ocupan las cuestiones referidas al empleo público. ¿Estamos por tanto, ante un factor de resistencia para los cambios en materia de gestión de personal?

La respuesta a esta pregunta ha de ser afirmativa, ya que la sensibilidad “social” y “política” de los cambios en materia de empleo público no invita al político a emprender cambios, toda vez que la ganancia en términos políticos es difícilmente perceptible, y la generación de malestar social es altamente probable. Una fuerte voluntad política, y un profundo sentido del interés general serán los únicos factores que entendemos pueden motivar a la esfera política a abordar cambios en la materia, si bien ello no debería hacerse rompiendo el sistema de relaciones o el mantenimiento de un aceptable clima laboral. El problema de los cambios en una materia tan “delicada” viene de la mano, a nuestro entender, de la utilización de la ideología como elemento para el dimensionamiento de los recursos humanos. La política significa escoger o priorizar la asignación de los recursos y ello tiene una vis claramente política que, sin embargo, ha de combinarse con una cierta aplicación de la planificación estratégica y métodos minimamente científicos en la asignación óptima de efectivos.

El debate de investidura del Presidente Mariano Rajoy acontecido entre los días 20 y 21 de diciembre de 2011 ofreció precisamente algunas notas interesantes al respecto. De esta manera, la crisis económica y financiera iniciada en 2008 generó un escenario propicio para que el gobierno anunciase tasas de reposición cero, dato que

---

<sup>386</sup> A lo largo de estos años, hemos venido comprobando como sistemáticamente los políticos suelen aproximar la ejecución de las OPE's a los procesos electorales. No hemos conseguido saber con cierto rigor qué mecanismos, en términos de rentabilidad política, se ponen en marcha, para que esto suceda. Lo que no podemos en duda, y para ello bastaría una mínima indagación en la documentación pública sobre procesos selectivos, es que este fenómeno de aproximación de fechas de procesos selectivos/procesos electorales se da con total asiduidad.

hubiera sido impensable en el contexto económico de la última década. Se puede juzgar la conveniencia o no de dicha medida, pero nos parece incuestionable la estrecha relación que muestra entre el contexto económico y social y las medidas sobre el empleo público.

El contexto económico y social puede constituir, sin duda, un factor sistémico de importancia clave a la hora de diseñar la política de gestión de recursos humanos en el sector público (Von Bertalanffy (1956). La existencia de un ciclo expansivo o recesivo dejará, por tanto, su impronta en la mayor parte de los subsistemas de gestión de personal (ingreso, retribuciones, carrera, etc).

El momento actual, de “entropía ambiental” marcada por la incapacidad del medio para mantener los servicios tal como venían siendo ofrecidos (Levine, 1978) constituye una buena muestra de las interrelaciones entre estos factores, y dicho contexto negativo ha afectado, por ejemplo, a la estabilidad en el empleo (despidos de personal temporal y desarrollo del despido colectivo “ERE” incluyendo al personal laboral fijo), al sistema retributivo (reducciones y congelaciones de salarios), al sistema de selección y planificación (reducción debida a la tasa de reposición<sup>387</sup>), a la formación (reducción de acciones formativas), a las condiciones de trabajo (aumentos de horario y equiparación –a la baja– de algunas prestaciones a las existentes en el sector privado), o al clima laboral (sucesión de actos de protesta por parte de los empleados públicos), dado que muchas unidades han tenido que comenzar a soportar fuertes restricciones de medios materiales y humanos –por ejemplo, la no sustitución de empleados de baja– que generan importantes frustraciones entre el personal.

La interrelación del contexto social y el económico no es una cuestión menor. La situación social afecta a la predisposición política a abordar reformas en la gestión de recursos humanos en la Administración Pública, como se ha adelantado al referirnos a las élites políticas. Es obvio que el “momento social” que se vive en un país permitirá o impedirá abordar determinados cambios en la gestión de recursos humanos. El panorama actual, por ejemplo, dibuja un horizonte propicio a la modificación de un estatuto jurídico que distintos actores públicos se han obstinado en calificar de “privilegiado” o asimétrico con el sector privado (Sánchez Morón, 2012: 3).

---

<sup>387</sup> Como ejemplo del fuerte recorte de plantillas públicas que se produce como efecto de la crisis, baste decir que la medida adoptada para todo el Estado por el ejecutivo presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, de limitar la reposición de efectivos públicos también en las Comunidades Autónomas (un 10% de reposición en jubilaciones, salvo en servicios esenciales como educación en que se puede ampliar dicha tasa al 30%), se salda en Galicia en cerca de 2.000 plazas netas menos de funcionarios (la mayoría docentes) entre los ejercicios 2011-2013. El dato resulta de la suma de las jubilaciones en el ámbito propio de la función pública (203 en 2010), en educación (898 en 2010) y la previsión de 1.200 jubilaciones en 2011 en este último ámbito de educación. Asimismo, se acomete una importante reducción del personal de la “Administración Paralela”, sobre todo entes y fundaciones, que mediante su extinción permiten a la Administración despedir al personal con contrato temporal.

Es por ello que se juzga poco probable la irrupción de grandes novedades en materia de gestión de recursos humanos, y, si estas llegan, lo harán de la mano de la corriente económica mayoritaria que propugna una mayor flexibilización de las condiciones estatutarias del régimen de función pública. Por así decirlo, siguiendo el lenguaje aportado por el modelo de McGregor (1960), asistimos mayoritariamente en el ideario político europeo a una predominancia de las ideas del “palo” o *poder duro* (Nye, 2011) (control, castigo, sanción, despido) sobre las de “la zanahoria” o *poder blando* (estímulo, integración, motivación, creatividad).

En este sentido debemos recordar (Arenilla 2005: 35) que la actividad de los recursos humanos públicos tiene una fuerte singularidad frente a sus homólogos privados, dado que ostenta, por así decirlo, una especial *transcendencia o significación social* en su función al representar en cierta medida la acción del poder público. Como hemos visto al abordar el capítulo de la opinión pública, el contexto social actual parece haber aumentado el nivel de exigencia sobre la productividad y las condiciones de los empleados públicos, que en numerosos ámbitos, normalmente desde posiciones ideológicas, son presentados como “trabajadores privilegiados”<sup>388</sup>.

Finalmente resta tan solo mencionar el factor de temporalidad, pues sucede en ocasiones que el aumento neto de empleo “estructural” (empleados públicos fijos) se substituye por empleo temporal, contraviniendo así la recomendación del principio de estabilidad del personal recomendado hace ya mucho tiempo por Fayol (1987) como clave para una organización solvente.

La reducción de la temporalidad en el sector privado se ha visto, así, contrarrestada con un aumento de la temporalidad en el sector público (Fernández y Díaz, 2009: 16). La EPA registra un dato de un 25,32% de temporalidad en el sector público en el año 2008 frente, por ejemplo, a un 7,93% de 1987. Además, desde este mismo año, el 51% de los puestos creados lo han sido con carácter temporal (Fernández y Díaz, 2009: 19). Se supera también por primera vez en el sector público la tasa de temporalidad del sector privado, y se rebasa el doble del promedio de temporalidad en el sector público de los países de la UE-15 (Eurostat, 2008). Este aumento de la temporalidad, especialmente basada en el recurso a personal laboral (Fernández y Díaz, 2009: 19), ha venido a compensar la progresiva presión sobre las Administraciones Públicas, para que se cubran nuevas demandas ciudadanas y en especial aquellas urgentes.

---

<sup>388</sup> Huelga recordar las declaraciones del presidente de los empresarios añadiendo este calificativo al estatuto jurídico de los empleados públicos (*Expansión*. 16/12/2011). Uno de los pocos estudios con datos es el que ofrece Echevarría (2010), que sí aporta información sobre productividad de los empleados públicos en perspectiva comparada.

El aumento de la temporalidad ha ocurrido sobre todo en el ámbito local en el que las cifras barajadas siguen presidiendo los índices de temporalidad de todas las Administraciones del Estado con un 35,09% de la plantilla ocupada por personal temporal (EPA, 2009).

La Administración autonómica gallega ha reducido recientemente dichos índices de temporalidad que alcanzan de media el 25,81% en el ámbito autonómico (EPA, 2009), afrontando procesos de consolidación de plazas de personal funcionario –como hizo en su día la AGE mediante la Disposición transitoria novena de la Ley 42/1994 de 30 de diciembre–. No obstante el dato para 2010 en el ámbito Xunta sigue arrojando un dato agregado del 25,94% de personal público temporal (CGRL, 2010: 603) –entre interinos y laborales temporales– muy alejados de los porcentajes del 9% que recomienda como máximo la UE. Llama la atención, no obstante, el alto grado de temporalidad que se da en dos ámbitos concretos como el del personal laboral, y el de la Administración institucional, entre la que destaca sobremanera la cota alcanzada por el Servicio Gallego de Salud (SERGAS). En este tipo de Administración se registran datos de temporalidad superiores al 50% del total de trabajadores públicos<sup>389</sup>.

Por su parte la Administración General del Estado es la que cuenta con un índice de temporalidad más bajo, situándose desde hace años en tasas próximas al 9% alcanzando prácticamente el objetivo del 8% que se incluye en el acuerdo Administración-Sindicatos para el período 2010-2012. Es relevante señalar, en este sentido que el contexto de crisis actual ha contribuido entre los años 2010-2012 a reducir la temporalidad de las plantillas, si bien con una estrategia opuesta a la de los últimos años, ya que de la consolidación de plazas mediante su convocatoria pública se ha pasado a una reducción de la temporalidad mediante la amortización de plazas vacantes, transitoriamente ocupadas en muchos casos por personal temporal. Por tanto, reducción de la temporalidad y reducción de empleo público en términos absolutos es la “contradictoria” resultante final al momento de escribir estas líneas.

Este aumento de la temporalidad, hasta la llegada de la crisis, se ha hecho en ocasiones a costa de una reducción de ciertos derechos laborales, e incluso de la merma de complementos salariales, llegándose a dar el caso de auténticos regímenes de empleo público duales y bien diferentes entre el personal fijo y el temporal<sup>390</sup>.

---

<sup>389</sup> Cabe recordar como dato general que España no registra un dato de exceso de personal de sus empresas públicas en comparación con otros países de la OCDE como Alemania, Francia y Holanda (OCDE, 2008: 23).

<sup>390</sup> Las últimas medidas de buena parte de las Administraciones autonómicas, de reducir la jornada y consecuentemente el salario del personal temporal demuestran que la brecha entre los regímenes del empleado fijo y el temporal parecen seguir ampliándose. Ello se produce aun cuando la normativa y jurisprudencia comunitaria señala una y otra vez la necesidad de igualar las condiciones del empleado

### 3.6. Sector Público y relaciones laborales

Fijadas las problemáticas sobre el dimensionamiento del empleo público, desde una perspectiva autonómica, estatal e internacional, se centra el foco ahora en las tensiones y limitaciones en las agendas públicas respecto del modelo de relaciones laborales imperante en el sector público.

La resistencia intraorganizativa (Rhodes y Bevir, 2010), canalizada bien por los sindicatos (Ortega, 1992), bien a nivel individual, es otra de las variables importantes a la hora plantear reformas e innovaciones en el modelo tradicional. Como señala la OIT (1998: 82) y Cardona (2006: 9), en general, los sindicatos, en el marco de la OCDE, continúan desempeñando un papel importante en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios –incluidos los niveles salariales–, y en la introducción de reformas en la función pública.

Se puede decir que los sindicatos en general, y quizás con razón en ocasiones, se oponen y resisten a la “flexibilización” que otorga más poder a los gestores así como a la “individualización” de la negociación de las condiciones laborales, lo cual encaja con valores asentados en la Administración, como el de que a igual trabajo ha de corresponderle igual salario, o el de la seguridad jurídica y objetividad frente a un posible aumento del margen de discrecionalidad de los gestores.

La contrapartida de estas lógicas resistencias y desconfianzas desde la óptica sindical –mostradas por ejemplo con la puesta en funcionamiento del EBEP (Sánchez Morón, 2012: 2)– radica en que cada vez que se aborda alguna reforma que a la postre pudiera resultar beneficiosa a la productividad pública, las resistencias están conformadas de antemano y hacen extremadamente difíciles reformas en estos ámbitos sin un gran sacrificio político e incluso en términos organizativos.

Arenilla (2005) reformula esta consideración, al señalar la existencia de una relación entre presencia institucional y reformas: a mayor presencia institucional de los sindicatos más barreras se presentarán a las reformas, y ello aun cuando, como señala Cardona (2006), puedan ser justas y lógicas desde la perspectiva laboral muchas de estas barreras o desconfianzas basadas en experiencias negativas.

Ha de recordarse en este punto el fin “fundacional” de los actores presentes: la Administración al buscar como objetivo estratégico dar el mejor servicio posible al ciudadano dentro de la legalidad; el de los sindicatos al representar a los trabajadores y sus demandas; con independencia de que puedan conciliar dicha función de “estricta

---

público fijo y el temporal, llegando prácticamente a que la condición de fijeza llegue a ser prácticamente la condición que diferencie ambos tipos de personal.



representación”, en la medida de lo posible, con el objetivo común de servicio público, seguridad jurídica y orientación a la innovación. Ni siquiera tienen en puridad los sindicatos la capacidad de atemperar, interpretar o matizar las demandas laborales –si bien dichas funciones suelen ser realizadas como parte de la labor de representación– y de traducir “lo que quieren los trabajadores”, cuyos puntos de vista e intereses son múltiples, fragmentados y en numerosas ocasiones contrarios entre si.

Influye de forma decisiva en esta resistencia intraorganizacional el hecho singular del contexto público, de la elevada fragmentación y complejidad, tanto orgánica como funcional en que se mueven los empleados públicos (Barzelay, 2000). Esta característica del sector provoca que sean extremadamente difíciles las soluciones comunes para unos colectivos y funciones públicas a desempeñar tan diferentes, elevando aun más la tensión intraorganizativa ante los cambios.

Las resistencias intraorganizativas no provienen solo de los sindicatos, aunque paradójicamente parecen tener estos una gran influencia en comparación con los bajos niveles de afiliación que presentan especialmente si los comparamos con sus homólogos europeos (Lasierra, 2007: 70; Martínez, 2007). Como señala Ramió (1996: 130; 1999), hay muchos elementos independientes, que afectan a la cultura de los empleados públicos, que son difícilmente modificables. La percepción o estructura cognitiva individual, las experiencias pasadas, o los intereses subjetivos, conforman algunos de los elementos a los que nos estamos refiriendo, que acentúan, por tanto, la capacidad de resistencia intraorganizativa con que se enfrentan las reformas de la gestión de recursos humanos en el sector público; en definitiva la “resistencia al cambio”.

No obstante, no todo son resistencias y, como ha señalado Martínez (2007: 10) y se comprueba en el estudio de caso principal, los sindicatos han incorporado y pactado la inclusión de algunas filosofías propias de la Nueva Gestión Pública en casos puntuales, como la calidad total o el acercamiento al ciudadano como cliente. Casi nadie cuestiona tampoco, empezando por los sindicatos y los propios empleados públicos (CIS, 2006a), las virtudes de un modelo objetivo de medición vinculado al sistema retributivo o de carrera, aun cuando este consenso se realice desde la asunción de que ha de existir un modelo objetivo de medición previamente implantado.

Pasando del marco estatal al europeo y mundial, uno de los grandes debates actuales<sup>391</sup> se fija precisamente en resolver si los políticos han de centrarse en los recortes (salariales, de recursos materiales, de puestos públicos), tal y como han

---

<sup>391</sup> Vid. “The battle ahead”, *The Economist* (6/1/2011).

venido haciendo en los últimos tiempos<sup>392</sup> o, si por el contrario, se han de acometer más bien medidas de fomento y control de la productividad de los empleados públicos. Este es el debate en el que España también se ha visto inmersa (recordemos las declaraciones del Vicepresidente Chaves aludiendo a que es necesario empezar a vincular salarios a productividad también en el ámbito público), y que ha traído de nuevo a primera línea instrumentos propios de los ámbitos del control y la evaluación que se analizan en detalle en un capítulo propio de este trabajo<sup>393</sup>. El Gobierno inicial presidido por Mariano Rajoy en España también parece haberse instalado en este debate compartiendo ambos extremos: tanto la necesidad de recortar partidas y recursos, como la de controlar y fomentar la productividad<sup>394</sup>.

Además, el contexto en que se instala este debate se halla profundamente marcado por unos sindicatos del sector público, que parecen haber ido ganando músculo<sup>395</sup> (Mosher, 1969; Cardona, 2006: 9; Lasier, 2007: 69) a medida que lo ha ido perdiendo el nivel de sindicalización en la empresa privada. En este sentido la doctrina no es unánime para el caso español, si bien hasta la llegada de la crisis iniciada en el año 2008, muchos de los autores consultados parecían decantarse por señalar una gran fortaleza por la parte sindical –incluso superior en determinados casos a la presentada por la Administración–, prevaleciendo frecuentemente la óptica de la defensa de los intereses de los empleados públicos (Ortega, 1992: 40; Mauri, 2006: 174-175) aunque con grandes diferencias entre sectores funcionales y ámbitos territoriales.

Este contexto delicado para los políticos ha motivado una suerte de campaña de acotación, limitación y, en algunos casos, desprestigio, lanzada contra los sindicatos del sector público y contra la propia esencia de la negociación colectiva tanto en el sector privado como en el público<sup>396</sup>. Estas campañas de desgaste a nivel

---

<sup>392</sup> Huelga comentar las reducciones salariales en Grecia, España, Portugal y Reino Unido. La reducción de empleos públicos en estos mismos países (normalmente mediante el despido de empleos temporales y la falta de incorporación de nuevos efectivos) o la drástica reducción iniciada en Estados Unidos.

<sup>393</sup> Es necesario recordar que esta iniciativa del vicepresidente Chaves fue rápidamente contestada por la parte sindical, que recordó la existencia de un complemento de productividad a tal efecto. En dicha polémica medió también el ministro de presidencia Jáuregui, para matizar que, efectivamente, los sistemas de control de productividad ya existían, y que tan solo había que mejorarlos. *Vid. La Opinión de Zamora* (18/11/2010).

<sup>394</sup> El concepto de productividad se ha incorporado, aunque más bien para el ámbito privado, a la específica denominación departamental, al crearse un “Ministerio de Economía y Productividad”. No obstante, es muy probable que se acometan próximamente medidas de fomento de la productividad específicas para el ámbito público y, por extensión, para los empleados públicos.

<sup>395</sup> Sobre el posible declive de esta fortaleza sindical en el ámbito público *vid.* el artículo “(Government) workers of the world unite!”, *The Economist* (6/1/2011).

<sup>396</sup> Cabe recordar que los niveles de representación de los empleados públicos se han reducido al límite legal suspendiéndose a nivel de la mayoría de Administraciones buena parte de los acuerdos de mejora sobre representatividad, así como aquellos cerrados en materia retributiva, de promoción u otras áreas.

europeo y mundial no solo coinciden con el panorama mediático español, sino que encuentran en España uno de sus mejores ejemplos<sup>397</sup>.

La velocidad con que se han emprendido reformas marcadas por la provisionalidad y la urgencia entre los años 2010 y 2012 han marcado definitivamente un línea de ruptura con la idea de negociación e incluso de gobernanza. Las reformas del sector y del empleo público han deteriorado, en tiempo record, las estructuras de negociación y buena fe a nivel intraorganizativo (Administraciones Públicas), pero, lo que es mas peligroso, a nivel de gobernanza y legitimación del sistema.

Es posible que estemos observando, así, uno de los efectos que anunciaba veladamente la filosofía de la NGP, ya que como han señalado Arellano y Cabrera (2005: 614), una de las pulsiones de esta filosofía es precisamente la de supeditar los derechos laborales públicos a las necesidades del mercado, tal y como acontece en el sector privado y como ha sido expuesto recientemente en España por el presidente de la CEOE<sup>398</sup>. Se contradice, por consiguiente, una de las prescripciones favorables para la consolidación de un auténtico sistema de gestión de recursos humanos, como es la de que se consiga nivelar el juego de balances entre los distintos actores a fin de estabilizar a su vez el sistema de relaciones laborales (Storey, 1989) para llegar a unas *relaciones laborales armoniosas* (Amstrong, 2006: 9).

Las palabras de Sánchez Morón (2012: 4) parecen corroborar el nivel de deterioro de las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público español: *de hecho la negociación colectiva en el empleo público ha sido la institución perjudicada, claramente perdedora en esta crisis, y con ella ha disminuido el peso y la influencia de las organizaciones sindicales a quienes se entregó en monopolio la facultad de negociar con la Administración.*

---

<sup>397</sup> En todo caso, la propuesta presentada por el gobernador republicano Scott Walker, aprobada recientemente (se puede consultar en euronews.net noticia del 13/03/2011), mediante la cual elimina el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios de Wisconsin, sigue marcando el summum de las medidas iniciadas en esta línea. Esta radicalidad de la medida contrasta precisamente con el hecho de que Wisconsin fue el primer estado norteamericano que aprobó, a mediados del siglo XX, una ley general para gobernar las relaciones laborales en el sector público.

<sup>398</sup> *Expansión* (16/12/2011).

## CAPÍTULO 4. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA GALLEGA

La gestión de recursos humanos en la Administración autonómica de Galicia ha experimentado, como ha sucedido en la mayor parte de las Administraciones públicas de toda Europa, el impacto de los programas de reforma y modernización administrativa. En este sentido, es imprescindible dilucidar a nivel autonómico hasta qué punto la inmersión de las Administraciones en las nuevas corrientes de gestión de recursos humanos ha superado las constricciones legales que tradicionalmente ordenaban la función pública europea. Ni el modelo autonómico gallego ni el estatal parten al respecto de posiciones innovadoras en el entorno europeo (Rodríguez, 1997), aunque ambos comparten, como es norma habitual, el inicio de la revisión de la gestión de personal en el seno de programas de reforma o modernización administrativa.

Analizados en el capítulo primero de este trabajo los pormenores de los procesos de reforma y modernización de finales del siglo XX, cabe ahora profundizar en el caso autonómico gallego, que arranca, en opinión común a toda la doctrina española, del consenso existente en caracterizar como “mimética” la disposición modernizadora de las Administraciones autonómicas –cayendo incluso en un posible exceso de “centralismo autonómico” y ocupando las Comunidades autónomas el espacio del “centralismo modernizador”<sup>399</sup>—.

No obstante, resulta necesario aclarar algunas implicaciones sobre el proceso investigador seguido en este capítulo cuatro. Y ello es imperativo considerando que buena parte de la información contenida en él se ha conseguido mediante vaciado de literatura gris y observación participante –en distintos roles—.

Aun a riesgo de emplear un método de investigación complejo y en ocasiones poco valorado, se ha intentado reforzar con la bibliografía existente al efecto –escasa al abordar el caso gallego en concreto– así como con un intenso proceso de sistematización de observaciones, tendencias y resultados obtenidos.

---

<sup>399</sup> En palabras de Nieto y Gutierrez (1991: 137-138), *las Comunidades Autónomas tienden al monopolio administrativo dentro de su territorio de la misma forma que siempre lo ha hecho así la Administración del Estado*; a lo que habría que añadir el hecho de que España es uno de los países de la OCDE que otorga más baja participación a las corporaciones locales en el gasto público (Villoria, 1999: 114).

#### 4.1. Función de Recursos Humanos y Modernización Administrativa

Como es bien conocido, en un primer momento, las Comunidades autónomas demandaban durante su fase constitutiva una legitimidad administrativista que se intenta conseguir a través de las primeras reformas (Castells, 1989: 12-13).

Castells considera que los intentos de legitimación se encontraron amenazados por una serie de condicionantes, exógenos y endógenos al propio proceso autonómico que pueden ofrecer las claves de algunas de las deficiencias actuales. Entre los principales condicionantes exógenos despuntan las innovaciones tecnológicas; los elementos culturales que operaron subrayando las “bondades” de los modos de gestión de las empresas privadas; y las constricciones normativas. Entre los endógenos se encuentran los de tipo estructural, derivados de los ordenamientos preautonómicos –dada la forzosa reproducción del modelo estatal departamental llevada a cabo mediante los traspasos de personal sectorializado de la Administración periférica del Estado<sup>400</sup>; y los relacionados con la concurrencia de dinámicas isomórficas<sup>401</sup> (gráfico 19) (Villoria, 1999: 113; Rodríguez-Arana, 2001: 7; Mesa, 2001: 81; Salvador, 2001 y 2006; 2005: 148; 2006: 7; Bouzas, 2004: 19; Jiménez, 2006: 151; Gómez *et Al*, 2009: 5; García Arias, 2009: 13). El modelo estatal, similar al de la mayoría de Administraciones occidentales (Mesa, 2001: 81), queda finalmente como referente a seguir después de que en un primer momento hubiera una cierta duda entre si el referente debía ser el de la Administración del Estado o el de las Diputaciones provinciales (Rodríguez-Arana, 2001: 6). En este sentido el propio Rodríguez-Arana (2001) señala como posibles explicaciones a este carácter mimético la ausencia de modelos alternativos válidos, un estado general de urgencia política y la existencia de ciertas condiciones en términos organizativos en algunos traspasos de competencias. Por último, entre los factores endógenos, hay que referirse a la tendencia al reforzamiento de la politización (Mesa, 2000, Rodríguez-Arana, 2001; Jiménez, 2006;) de las Administraciones autonómicas<sup>402</sup> (Castells, 1998: 18).

---

<sup>400</sup> En este sentido, en materia de personal, la ley 30/1984 supuso un remedio para los defectos de la rápida consolidación de una Administración autonómica inexperta, que, ante la tardanza de un marco estatal básico, comenzó a elaborar sus propias medidas dispersas y provisionales

<sup>401</sup> Siguiendo a Powell y Dimaggio (1991), Bouzas (2004: 21), Salvador (2001) y Villoria (1999: 113), hablan de isomorfismo coactivo, caracterizado por una presión externa para que se produzca una adaptación estructural; isomorfismo mimético, por el que la propia organización pugna por reproducir un determinado modelo y adaptarse a él; e isomorfismo normativo, originado como consecuencia de la infusión de valores y pautas de actuación.

<sup>402</sup> Sobre la politización de las Comunidades Autónomas es imprescindible a nuestro juicio la revisión del artículo de Adela Mesa (2000) en el que aborda dicho fenómeno con el análisis de datos concretos de varias Comunidades.

Pese al carácter mimético, se puede apuntar que las actuaciones modernizadoras puestas en marcha por el Estado han tenido una buena acogida a nivel autonómico (Vilas y Bastos, 1997; Rodríguez-Arana, 2001), aunque algo “tímida” (Ramíó y Ballart, 2000), sobresaliendo de estas experiencias el esfuerzo de adaptación al estímulo exterior, tanto en forma de nuevas tecnologías, como en forma de orientación a las demandas del ciudadano-cliente. Este carácter se traduce en un importante aparato retórico, en el seno del cual se repiten con frecuencia conceptos como eficacia, eficiencia, participación y orientación al cliente.

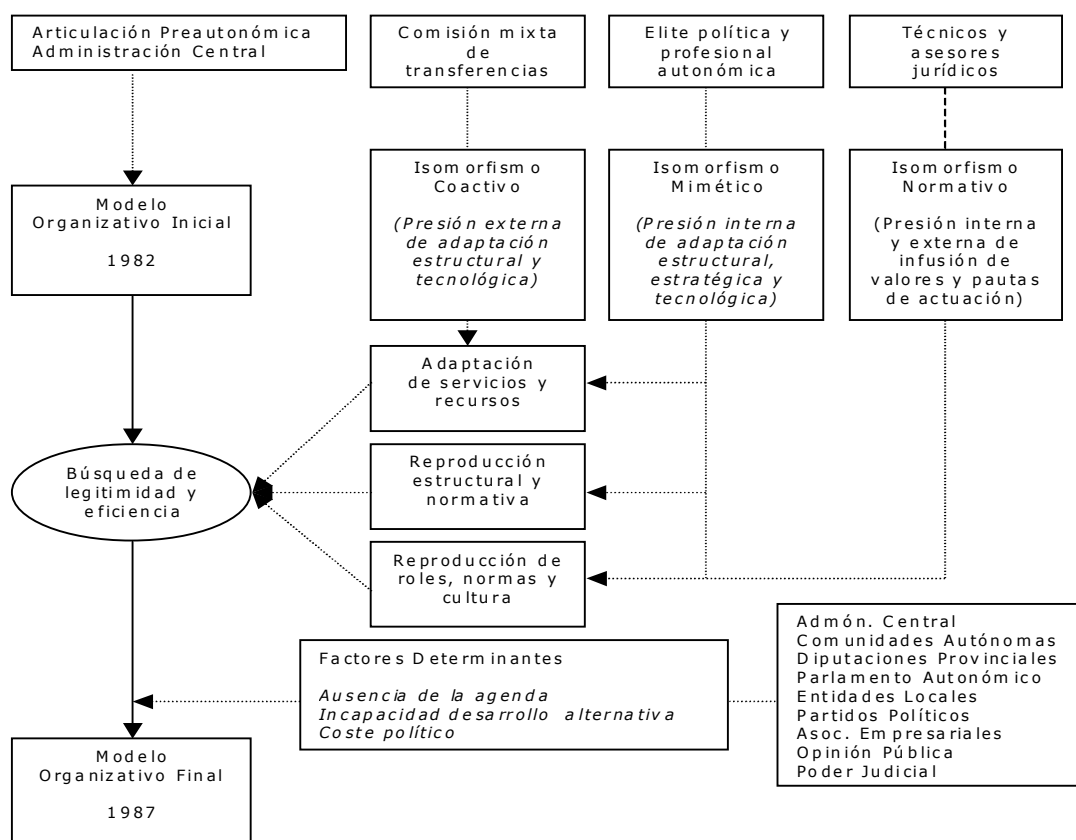


Gráfico nº20. Génesis de la estructura de la xunta de Galicia. Fuente: Bouzas (2011a).

Por otra parte, entre los obstáculos a las reformas administrativas específicos del ámbito de las Comunidades Autónomas podemos señalar, siguiendo a Morey (1989: 95-99):

\* la indefinición del alcance del modelo autonómico: junto a ello, las consecuencias por la falta de acomodación del personal transferido y la inexperiencia del propio personal contratado por las Comunidades autónomas, la politización (Rodríguez-Arana, 2001: 7) y falta de profesionalización de la función directiva, así



como las actuaciones basadas en criterios organizativos estatales y la necesidad política de resultados.

- \* la tendencia centralizadora de la AGE y el abuso de la supletoriedad de la legislación y organización estatal ante carencias autonómicas que precisarían soluciones propias.

- \* las deficiencias derivadas de las exigencias “cortoplazistas” de los directivos políticos.

- \* o la judicialización de materias que deberían ser tratadas desde una óptica gerencial.

Aunque no es abundante la literatura que en Galicia aborda el análisis de la propuesta e implementación de políticas autonómicas de gestión pública y menos aún la referida a estudios y análisis relevantes aplicados a la función de recursos humanos (Corrales y Caínzos, 2008); partiendo de la orientación “mimética” señalada respecto del modelo estatal y de alguna comunidad como la vasca o la catalana (Losada, 1994: 56) y gracias a los trabajos auspiciados por la EGAP (2006; 2006a; 2007), así como las publicaciones de Bouzas (2004; 2011; 2011a); Varela (2009a), Mahou (2009), Bastos y Seijo (2009) o Meilán (1992), se puede establecer una pauta evolutiva en la política de gestión pública seguida por la Administración de la Xunta de Galicia, basada en cuatro etapas.

### *1 Los Impulsos de la Reforma administrativa de los años 90*

Las causas a las que responde una reforma administrativa (coyuntura económica desfavorable<sup>403</sup>; ruptura simbólica con modelos precedentes; procesos de internacionalización gerencial; reajustes en las relaciones de poder entre los distintos actores del proceso político o, simplemente, seguimiento de una moda) (Spann, 1981), convergen en la primera presidencia de Manuel Fraga, según demuestran las bases estratégicas que el *conselleiro* de Presidencia y Administración Pública, Dositeo Rodríguez (1991: 12-25) expone al respecto.

El Plan de Reforma y Modernización de la Xunta de Galicia, el primero de todas las Comunidades en presentar una orientación global (Rodríguez-Arana, 2001), nace a inicio de los años noventa con la finalidad de combatir dos problemas (Rodríguez,

---

<sup>403</sup> Como la de las crisis del petróleo de los años setenta, que afectaría a la crisis fiscal subsiguiente y propiciaría, por consiguiente, nuevas reformas administrativas.

1991: 13; *Diario de Sesiones del Parlamento Gallego*, 3, 1990, 55-56): la *politización de la Administración* y la *rutinización, el burocratismo y el alejamiento del administrado*. De la lucha contra estos problemas emergerán muchas de las concreciones del plan de reforma, como la estructuración de la función pública o la racionalización de la gestión y los procedimientos (SGPA Y SERI<sup>404</sup>), o la idea de la Administración única. Otras causas menos resaltadas por la Administración, pero también fundamentales, serían, por un lado, el intento de presentar una imagen de modernidad y competencia del nuevo Gobierno con una finalidad claramente electoralista –a juzgar por el estilo político, de ensalzamiento presidencialista– (Bouzas, 2011a) y, por otro, el de emitir una clara intención rupturista, de alejamiento simbólico de la “desorganización precedente” (OCDE, 2001).

Las concreciones fundamentales del proyecto de modernización señaladas por el propio *conselleiro* afectan, en buena medida, al ámbito de los recursos humanos, ya que, bien directamente, bien de forma indirecta (formación), incluyen procesos en los que los efectivos de la organización son un elemento clave. Estas concreciones se sustancian en la regularización de la función pública, la racionalización técnica del sistema de gestión de procedimientos, la mejora del sistema de atención al ciudadano, la refundición y simplificación normativa o la formación mediante cursos para directivos y mandos intermedios<sup>405</sup>. Precisamente el esfuerzo que conllevó la regularización de la función pública monopolizó en buena medida, según Rodríguez Arana (2001), las actuaciones en materia de recursos humanos, obstaculizando el abordaje de otros proyectos más ambiciosos de cambio en la gestión de personal.

Junto a estas actuaciones, el *conselleiro* Dositeo Rodríguez, cita un último elemento al que se le otorga especial relevancia al equiparlo con los cinco anteriores (Xunta, 1997): la evaluación de rendimiento de las unidades administrativas<sup>406</sup>. Pese a estar incluida, como modificación de carácter normativo, en la legislación sobre función pública de Galicia, la evaluación se convirtió en el programa más destacado<sup>407</sup> y ambicioso (Losada, 1994: 68; Rodríguez-Arana, 2001; Bastos y Seijo, 2009: 97) del ámbito de los recursos humanos en los años noventa, ya que afectaba a casi todos los

---

<sup>404</sup> Siglas correspondientes a dos proyectos clave en la reforma, el primero un sistema de control y seguimiento preciso del estado de tramitación de los expedientes (Sistema de Gestión de Procedimientos administrativos), el segundo (Servicio de respuesta inmediata) dedicado a la simplificación y agilización de en la tramitación de determinados expedientes como licencias, subvenciones, etc.

<sup>405</sup> Sobre la evolución del curso y el diploma de directivos en Galicia es especialmente ilustrativo el capítulo dedicado a este proyecto concreto por Varela (2009b).

<sup>406</sup> Reglamentada en el artículo 63 Bis 4/1988, de 26 de mayo, de Función Pública de Galicia, incorporado por la Ley 3/1995, del 10 de Abril.

<sup>407</sup> Esta idea es reflejada en la documentación de la Xunta (1997), al establecer que la *evaluación de rendimiento es, sin duda, el eje fundamental de todos los programas de modernización administrativa emprendidos por los países de Europa Occidental*.

subsistemas de gestión de recursos humanos, como la organización del trabajo, la motivación, la cultura, el control o el sistema retributivo.

Los primeros años de modernización son sustentados por un importante impulso desde el ámbito político (Losada, 1994: 75), si bien a la hora de implementar el programa modernizador se demostró –dada la percepción extendida de que la Administración autonómica experimentaba una etapa todavía primitiva– que era necesario abordar proyectos menos ambiciosos y más básicos, de regularización de la función pública, así como de refundición normativa con la finalidad de poner orden y regularizar las distintas situaciones y condiciones del personal.

Pese a todo, y en sintonía con una cierta orientación humanística de la gestión de recursos humanos vigente en los años 90, el propio *conselleiro* supeditaría a la efectiva integración del funcionariado, junto a una formación especializada hasta el momento inexistente, el éxito de las reformas a implantar (Rodríguez, 1994: 21-22). No obstante, las propuestas de la Xunta se reducirían finalmente a formulaciones retóricas sobre la importancia de la integración del funcionario o la necesaria flexibilización de los mecanismos de jerarquía.

Normativa y estructuralmente, el plan perfilado por la Xunta, en sintonía con programas de la misma naturaleza puestos en marcha por otras Comunidades autónomas (Bouzas, 2004: 25), es, según decreto 186/1990 de 1 de marzo de 1990, encomendado a la Comisión Central de Racionalización administrativa, órgano consultivo de carácter técnico al que corresponde impulsar el proceso de reforma y proponer medidas de coordinación de las actuaciones de los órganos competentes en la materia<sup>408</sup>.

En resumen, los obstáculos originales dan lugar a esta primera gran reforma autonómica, originando como líneas claras de actuación:

I. La definición de una política de función pública, que surge ante la necesidad de superar la politización de la Administración y se concretará en medidas como el desenvolvimiento de la Ley da Función pública (4/1988), la provisión de plazas, estructuración y profesionalización de la carrera administrativa, y, junto a estas, la implantación del sistema de evaluación de rendimiento. A su vez, Rodríguez (1992: 14), señala en esta materia la importancia de trabajar la dimensión motivacional en las políticas de personal de las Administraciones públicas. Unido a esto se procura la

---

<sup>408</sup> De carácter técnico como la Comisión Central de Revisión de la Normativa Legal o las Comisiones de Revisión de la Normativa legal de las Consellerías; y de control como sería la Inspección General de Servicios (actualmente Dirección General de Calidad y evaluación de las políticas públicas). Un resumen específico del papel de este último órgano en la reforma administrativa puede consultarse en Bouzada (1995).

creación de un “ambiente” laboral favorable (Losada, 1994: 68) para lo cual intenta establecer unas reglas laborales más claras, una personalización de la gestión superior-subordinado o generar la sensación de que la Administración se preocupa por el entorno de trabajo.

II. La puesta en marcha de una estrategia para la racionalización, simplificación e informatización de los procedimientos administrativos como superadora de la excesiva burocratización como problema percibido de la Administración Autonómica. En esta estrategia destacará sobremanera la implantación de un Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos (SGPA) con el que se intenta hacer un seguimiento de las distintas fases en que se puede encontrar un expediente administrativo y los tiempos de tramitación en que se está gestionando dicho expediente<sup>409</sup> (Bastos y Seijo, 2009: 97).

III. La infusión en la política de gestión pública de una ideología de dirección (Rodríguez, 1992) cuyas líneas básicas incluían la aplicación, en la medida de lo posible, en la Administración Pública de técnicas gerenciales de origen privado; establecer como principio universal el de “ajuste permanente de la organización”; y difundir el reemplazamiento del concepto de cliente en lugar del de administrado.

La materialización de estas líneas estratégicas de los años 90 se manifiesta en proyectos específicos que podemos extraer de la propia acción del gobierno (Vilas, 1997):

\* Fórmulas de privatización de la gestión: Se aplican fundamentalmente en el ámbito de lo que se consideró la Administración delegable y no suponen el cambio de la titularidad, sino de la gestión.

\*La descentralización político-administrativa en las comarcas: Supone un intento de reorganización administrativa, agrupando municipios contiguos con cohesión interna entre ellos, para reducir servicios innecesarios en cada ayuntamiento individualmente considerado (Precado, 1993). El proceso de “comarcalización” arranca presidido por la voluntariedad y flexibilidad del proceso, si bien, siguiendo a Ferreira (2012) con el “handicap” de que no haya habido una tradición comarcal previa.

---

<sup>409</sup> Al respecto, la Xunta de Galicia elaboró un informe interno denominado “Encuestas de valoración del SGPA por los usuarios del mismo durante 1996”, que presentaba como exitosa dicha implantación, si bien dicho informe carecía de la validez mínima para ser considerado fiable.

\*La Administración Única (Meilán, 1992; Serna, 1992; Rodríguez-Arana, 1997): su propósito principal sería racionalizar el funcionamiento de las Administraciones evitando su duplicidad y que se solapen en la realización de una misma competencia. Las propuestas de Administración Única se basaban en el principio de subsidiariedad, al defender que la capacidad para resolver los problemas tiene que situarse en el nivel en que estos se producen y pueden ser tratados con un mayor conocimiento de causa (Galofré, 1997: 32).

\*La estrategia de publicidad o imagen (Losada, 1994): dividida en dos tipos de mensajes publicitarios; por una parte, habría que considerar los mensajes para difundir los éxitos conseguidos en alguna de las concreciones de la reforma administrativa, con el objetivo, por un lado, de presentar un éxito del gobierno, pero, al mismo tiempo, aumentar la credibilidad tanto del plan de reforma como la imagen de la Administración; por otra parte, estarían otro tipo de noticias que pretenderían generar expectativas a los funcionarios fundamentalmente desde el punto de vista motivacional y con la finalidad de inducir la asunción de los posibles costos o superar reticencias de cara a todo lo que supone un cambio organizativo. En última instancia se conseguiría mediante esta segunda línea atemperar el “rumor de pasillo”, uno de los principales enemigos de las experiencias de cambio organizativo en las Administraciones públicas (Ministère, 2005). Es reseñable, en el aspecto clave de la estrategia de publicidad e información y comunicación en el caso gallego, la falta de la efectiva participación del jefe de gobierno autonómico en un proyecto que cada vez más se fue identificando con el Conselleiro de Presidencia, pese a las referencias que en los discursos sobre modernización se hacían al Presidente de la Xunta.

Para evaluar la estrategia de cambio organizativo implementada por la Xunta se puede realizar un análisis, siguiendo a Echevarría (1993: 173-183), de los cuatro fundamentos básicos de las estrategias de cambio identificadas con la reforma administrativa por este autor, a fin de observar la medida en que se han cumplido en el caso gallego:

a. Un “enfoque reduccionista” de la realidad de la Administración: en este punto se establece una frontera entre los aspectos “duros” (estructuras y procedimientos) y los aspectos intangibles o “blandos” (motivación, liderazgo y sistema de valores). En el caso de la estrategia llevada a cabo por la Xunta en este primer gran plan de reforma, se identifica al menos una superioridad de los aspectos duros sobre los blandos; el sistema de gestión de procedimientos y los intentos de racionalizar la estructura y los

procedimientos llevan el peso de las concreciones de la reforma, aun reconociéndose la importancia de la cultura organizativa y de la integración del funcionario, pero siempre a un nivel retórico. Asimismo, no se cuenta en ninguno de los programas implementados en el seno de la estrategia de reforma con el factor de participación del funcionario, despreciándose, así, su potencialidad como agente corrector. De los elementos “blandos” anteriormente expuestos, tan solo se da un intento de incentivar a los funcionarios como posible consecuencia de la puesta en marcha del programa de evaluación del rendimiento.

b. Una concepción tecnocrática del cambio organizativo: también parece ser esta una concepción dominante en el caso gallego. Así, las orientaciones más frecuentes son las que hacen referencia a la normativa de función pública o a las estructuras y la racionalización procedimental. Esta concepción tecnocrática del cambio se presenta, además, fundamentada en las supuestas “virtudes” superiores de las fórmulas de gestión de la empresa privada.

c. Carácter episódico de la reforma y la ilusión de los resultados inmediatos: es necesario recordar que la propuesta de reforma gallega superó el horizonte cortoplazista de las elecciones por dos veces, lo que comporta una dosis elevada de voluntad política. Sin embargo en la actualidad y tras un cambio de gobierno, poco queda de los programas modernizadores y menos aún de su proyecto estrella (Rodríguez-Arana, 2001; Bastos y Seijo, 2009: 97) de evaluación del rendimiento, sin presencia alguna en la realidad organizativa autonómica. Se da en la actualidad una mayor presencia de las acciones y normativas para la calidad<sup>410</sup>, la percepción del ciudadano y la transparencia de la Administración<sup>411</sup>, habiendo casi desaparecido los aspectos de la reforma concernientes a la gestión de recursos humanos en su sentido amplio (motivación, desarrollo profesional, evaluación, etc).

d. Una estrategia grandilocuente y simplista: a este respecto en el caso gallego es necesario señalar que no fue la reforma administrativa una política pública demasiado conocida, a pesar de ser muy anunciada, y ello, quizás, en parte por los “riesgos” que comporta su puesta en marcha. El propio Presidente Fraga<sup>412</sup> reconocía estos riesgos

---

<sup>410</sup> Sobre las políticas de calidad y, en concreto, el empleo de cartas de servicio en la Administración autonómica gallega consúltase el trabajo de Bastos y Seijo (2009).

<sup>411</sup> Vid. Ley 4/2006, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Gallega.

<sup>412</sup> Diario de sesiones, 3 (1990), Pp. 55-56.



asociados al hipotético fracaso que puede suponer un plan de modernización, ilustrando dicho riesgo las palabras de Almunia (1992): *No estamos aquí ante una elección caprichosa o interesada de prioridades por parte de nuestros gobernantes; si de ello se tratara, a buen seguro que hubiesen escogido otros ámbitos de actuación más amables a la hora de garantizar éxitos rápidos y de más fácil visualización que pudiesen ser esgrimidos ante la oposición y ante el electorado.*

Los objetivos de la Reforma administrativa de la Xunta pueden ser apreciados, como se ha venido haciendo, a partir de las concreciones del plan puesto en marcha por el gobierno, pero también a partir de un análisis discursivo-documental del que se desprende un predominio de los conceptos propios de la NGP como la eficacia, la eficiencia y el acercamiento al administrado como principales objetivos.

La clave del éxito que formula la Xunta para lograr los antedichos objetivos, parece estar, por un lado, en el ajuste dinámico de la organización, donde sería necesario convertir las relaciones de puestos de trabajo en instrumentos técnicos de ajuste permanente de cuadros de personal; por otro, sería necesario asignarle a la organización los medios materiales que sean precisos para que las tareas de naturaleza mecánica o repetitiva se realicen por medios técnicos, aspecto en el que encajaría la importancia del Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos, para que el conocimiento real de todos los procedimientos administrativos, su informatización y la normalización de documentos haga posible su emisión automática y el conocimiento de la carga de trabajo de cada unidad administrativa.

Sin entrar a valorar en mayor profundidad dicho programa de modernización, tarea que excedería el objetivo de esta investigación, sí cabe apuntar dos evidencias que esclarecen la implementación de dicho programa y que, siguiendo a Bouzas (2011) serían: por un lado, la fuerte resistencia al cambio detectada en el seno de la propia organización; y, por otro, el carácter de “legitimación procedimental”, propio de las organizaciones con una institucionalización alta, que se le imprime al programa acentuando el control de aspectos técnicos, la influencia de especialistas de la mayor competencia o la importancia de la incorporación y reproducción de pautas tecnológicas exitosas en el entorno de las administraciones.

## 2 El declive reformista (1998-2005)

Se trata de un periodo que pone en evidencia la falta de una firme y sostenida voluntad política para mantener las transformaciones iniciadas anteriormente. En concreto, el reemplazo en la titularidad de la *Consellería* responsable influyó

decisivamente en que el impulso modernizador se perdiera definitivamente para volver a un enfoque legal y continuista en la materia, propio de una administración de mero control tradicional de las situaciones y condiciones del personal.

Se desarrolló, así, en la época del *Conselleiro* Jaime Pita (1999-2005), una cierta inercia modernizadora en clave de deceleración, con escasa incorporación de nuevas ideas, y, sin ninguna duda, muy alejada de la filosofía de la mejora continua y permanente. Tan solo es reseñable en esta etapa el perfeccionamiento de los soportes tecnológicos, tanto a nivel interno como a nivel de relación con el ciudadano, así como la adaptación paulatina a las nuevas tecnologías en la relación con el usuario final.

Es destacable, en concreto, la puesta en marcha de las Cartas de servicio y el observatorio de la calidad, publicados mediante el Decreto 148/2004. Se constata con estos proyectos la plasmación del enfoque usuario-cliente (Bastos y Seijo, 2009: 98).

Con la inercia de la primera gran reforma se acabarían los proyectos más ambiciosos en materia de cambio organizativo experimentados por la Administración autonómica gallega.

### 3 *Cambio de gobierno e impulsos con la llegada del EBEP (2005-2009)*

El cambio de gobierno acaecido en el año 2005 contribuyó a la puesta en marcha de nuevas iniciativas y a una mayor disposición al diálogo y a la negociación colectiva en el área de dirección del área de personal, especialmente en la Dirección General de Función Pública. Esta predisposición hacia nuevas orientaciones<sup>413</sup>, más propias de la gestión que de la mera administración de personal, se ve apoyada legislativamente con la irrupción del EBEP. Se suscitaron, así, en dicho período debates sobre las nuevas vías a explorar en materia de gestión de recursos humanos –sobre todo en cuanto a desempeño, carrera, formación, condiciones de trabajo, o contención de la politización (Bouzas, 2011a)–, si bien las concreciones y mejoras derivadas de dichos debates no generaron finalmente un cambio relevante del paradigma tradicional del empleo público.

La promulgación del EBEP en mitad del período de gobierno (2007) provocó que algunas innovaciones, sobre todo en materia de condiciones de trabajo, de promoción del personal o de regularización de las plantillas, se extendieran a todo el

---

<sup>413</sup> Como expresión de esta predisposición a nuevas iniciativas, el director general de calidad y evaluación de políticas públicas en el año 2006 manifestó su preferencia a hablar de “*cambio cultural*” o de mentalidad en los empleados en lugar de modernización, lo que requeriría a su juicio, un liderazgo claro. Vid. Suplemento especial “Administración y calidad”. *La Voz de Galicia* (31/01/2006).

personal de la Administración<sup>414</sup>. Las medidas adoptadas fructificaron, pero de modo inconexo y falta de planificación estratégica, de lo cual es testimonio elocuente el modelo de gestión por competencias, eludido por los sistemas de selección y provisión, que persistirían en el cultivo del modelo antecedente. Se incorporaron, al menos, nuevos debates sobre motivación, gestión por competencias, carrera profesional o evaluación del desempeño. Sin embargo, estos debates apenas de tradujeron en concreciones efectivas, siendo el marco normativo prácticamente idéntico en sus grandes líneas, al iniciado en los años noventa, con las mejoras señaladas en cuanto al sistema formativo y a la mejora de las condiciones de los empleados en cuanto a conciliación familiar.

El balance de esta única legislatura del gobierno bipartito (PSG-BNG) se queda finalmente escaso de proyectos concretos, incorporándose eso sí, una nueva retórica sobre la calidad y la NGP junto a alguna normativa al respecto, cambios de denominaciones orgánicas –creándose la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas– y alguna otra normativa sobre transparencia de los altos cargos y ética pública de escaso impacto real<sup>415</sup>. Es constatable por tanto, a pesar de los proyectos citados, que los gobiernos autonómicos en Galicia a partir del año 2005 *han renunciado al diseño de grandes programas de gestión pública* (García Arias, 2009: 13).

Pese a todo se contabilizan, como se ha señalado, algunos proyectos modernizadores concretos, empezando por un proceso de adaptación a las nuevas tecnologías y sistemas de información (Bastos y Seijo, 2009: 99), la mejoría de sistemas de transparencia y acercamiento al ciudadano con la implantación de las cartas de derechos del ciudadano y las cartas de servicio (iniciadas ya en la última etapa del Presidente Fraga), el desarrollo de la herramienta de gestión “Cuadro de mandos” o el Plan de mejora para el año 2009. Huelga señalar que el hecho de que se trate de un gobierno nuevo y en coalición, así como el que este no haya durado mas que una legislatura, impide en cierta medida realizar un balance preciso del cambio

---

<sup>414</sup> En esta adaptación de las nuevas posibilidades abiertas con el EBEP resultó determinante el rol desempeñado por la entonces directora general de función pública, María del Mar Rodríguez, quien anunció su disposición a incorporar las novedades del EBEP en materia de conciliación, de movilidad, de flexibilización de la ocupación del tiempo de trabajo o de nuevas formas de promoción (carrera horizontal y promoción interna horizontal a otros cuerpos), así como a incorporar la gestión por competencias que inevitablemente afectaría a procesos de formación y de selección. Jornadas “La Administración son Personas” (EGAP, 2008).

<sup>415</sup> Ley 4/2006, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega; Decreto 117/2008, de 22 de marzo, por el que se regulan las cartas de servicio de la Xunta de Galicia y el Observatorio de la calidad y de la Administración electrónica de Galicia; Decreto 230/2008, de 18 de septiembre, por el que se establecen las normas de buenas prácticas en la utilización de los sistemas de información de la administración de la Comunidad Autónoma de Galicia; Decreto 235/2008, de 18 de septiembre, por el que se regula el sistema de calidad de gestión de la Xunta de Galicia (*Plan de Mellora 2009*).

organizativo que hubiera supuesto la nueva dirección de los planes de reforma. En todo caso no es difícil prever que dado el entorno de crisis de la siguiente legislatura, las medidas de modernización hubieran sufrido igualmente el cambio de rumbo hacia políticas de ahorro y contención del gasto público.

#### 4 *La substitución de un modelo de gestión de recursos humanos por un modelo de gestión de la crisis (2009-2012)*

El período actual propio de un *gobierno jerárquico en torno a su líder* (Ballart y Ramió, 2000) –iniciado tras la toma de posesión del Gobierno del Presidente Feijoo en 2009–, tampoco parece incluir en la agenda política grandes proyectos de modernización, y a medida que la crisis económica se ha agudizado casi toda la estrategia organizativa ha ido basculando hacia la búsqueda de la eficiencia y el ahorro como medida principal. Aunque dicha filosofía sí ha implicado reformas estructurales –reducción de consellerías y reorganización de la Administración Periférica–, así como medidas modernizadoras en materia tecnológica, los aspectos de gestión de personal han seguido la inercia del modelo previamente instaurado ante la falta de recursos económicos necesarios para abordar la mayor parte de las innovaciones a implantar.

La legislatura actual, enmarcada en un período *inaudito y poco previsible* (Ramió, 2010), está completamente dominada en cuanto a sus objetivos estratégicos (Bouzas, 2009a) por la gestión de la crisis advenida en 2008, contexto restrictivo que *ha convulsionado el empleo público* (Sánchez Morón, 2012: 1). El discurso de las élites políticas, subordinado a las prioridades marcadas imperativamente por actores supranacionales y por el gobierno del estado vía decreto-ley (Sánchez Morón, 2012), plantea acciones orientadas a la contención de gastos –reasignación de efectivos, revisión del dimensionamiento de las plantillas y ajuste a las necesidades reales, contención salarial, evaluación de la productividad, y congelación y reducción de plantillas–<sup>416</sup>.

Todo ello, habría que recordar, en un país lejano a la media de gasto público de los países UE (Eurostaat, 2006; OCDE 2008) y con una tasa de empleo sobre la población activa que, rondando siempre el 15% se sitúa en una posición intermedia en la órbita europea.

---

<sup>416</sup> En concreto, el programa del Partido Popular para las elecciones generales de 2011 introdujo iniciativas asociadas a la evaluación del desempeño y control de la productividad pública mediante indicadores de eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Partido popular, 2011).

La cooptación de las élites (Selznick, 1949) –con designación de perfiles más jurídicos en general (Ballart y Ramió, 2000: 113; Bouzas *et Al*, 2004: 88) y para la ocupación de puestos de responsabilidad en materia de recursos humanos en particular<sup>417</sup>– refleja la regresión y reactividad del modelo y su reducción a la aplicación del ordenamiento jurídico. En este sentido, la máxima expresión de esta línea legalista es el hecho de que la Dirección General de Función Pública pase a ser transferida a la *Consellería* de Hacienda, lo que ilustra, igualmente, el simbolismo de la transición a una fase dominada por la contención de gastos en el capítulo I de los presupuestos<sup>418</sup>.

A fin de cerrar este somero análisis introductorio de los subsistemas concretos de gestión de personal, se ha de señalar que muchas de las mejoras del modelo de gestión podrían ser implementadas sin un impacto económico reseñable, pero la filosofía de control, productividad y recorte parece no dejar sitio al debate –anulando incluso la negociación colectiva (Sánchez Morón, 2012)– sobre cómo mejorar y modernizar los subsistemas de personal que siguen anclados, a grandes rasgos, en los principios de la administración, la dirección jerárquica y el control.

Es difícilmente justificable a pesar de la crisis, como señala Longo (2012) que se hayan dejado de abordar esas “otras medidas” de escaso o nulo impacto presupuestario, relativas a motivación, promoción o mejoras en las condiciones laborales. Medidas que, además, podrían contrarrestar la falta de ingresos y el consiguiente bloqueo del sistema retributivo<sup>419</sup>. Muchos empleados públicos estarían dispuestos a asumir un mayor control de productividad o incluso movilidad funcional si a cambio se les corresponde en términos de carrera, enriquecimiento de tareas o mayor responsabilidad.

En definitiva, afloran pulsiones ligadas a un modelo de administración de personal y a la mera aplicación normativa que alejan el sistema de un enfoque de gestión. Como señala Chaqués (2001), la *controversia y el debate generalizado retrasan la aplicación de instrumentos nuevos*, por lo que no son de esperar grandes

---

<sup>417</sup> La selección de este tipo de perfil parece demostrar la vigencia de la definición que Selznick (1949) da a los procesos de cooptación. En concreto, *absorber nuevos elementos en la cúpula directiva o estructura dirigente de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o existencia*

<sup>418</sup> Este cambio orgánico y simbólico se ha realizado anteriormente en el nivel del Gobierno del Estado. Además, es necesario señalar que el hecho de que el departamento principal dedicado a la gestión de recursos humanos, la Dirección General de Función Pública, tenga el rango orgánico de dirección general deja entrever la escasa importancia que la organización otorga a este departamento, que no alcanza el rango de secretaría, tampoco depende directamente del Presidente, y, ni mucho menos, despliega algo parecido a una competencia transversal como podría entenderse que debería ocurrir. Este dato objetivo contrasta con el nivel discursivo, ya que son frecuentes las menciones en el plano político a la importancia clave de los empleados públicos.

<sup>419</sup> Longo (2012) señala que, frente a recortes como los que se experimentan a partir de 2010, llega el momento de las reformas, y observa la crisis como una oportunidad de afrontar cambios en la gestión de recursos humanos de difícil asunción en el contexto tradicional de mayor estabilidad.

cambios de orden gerencial en materia de personal en los próximos años, más allá de las medidas de recorte fundamentadas en la situación de crisis actual o reformas de un corte mas ideológico que técnico que afecten a la dimensión de los servicios públicos y del propio Estado.

#### 4.2. Modelo de planificación

La planificación, que intenta unir el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público (Friedman, 2001: 63), es, en el plano de la gestión de personal, el proceso estratégico por el que una organización tiene el número suficiente de personas y con la cualificación adecuada en los puestos concretos y en el momento oportuno, para que sea lo más económicamente útil (Vetter, 1972; Barzelay, 2006).

Esta planificación de la gestión de recursos humanos parte, en el caso de la Xunta de Galicia, de errores de planificación previos (Bouzas, 1999), así como de la falta de un modelo sistemático de diagnóstico que obligue a las unidades y centros directivos a ordenar esta función estratégica básica de toda organización. Esta ausencia de método propicia que la demanda de necesidades de personal quede habitualmente, como ha venido sucediendo en las Administraciones de todo el Estado (Palomar, 2007; Jiménez, 2007; Palacín, 2009) y en general de los países desarrollados (Suk, 1999: 333), a criterio del responsable de cada centro directivo. No obstante, este procedimiento de planificación –o más bien la falta del mismo<sup>420</sup>– no implica que puntualmente dichas planificaciones no puedan ser correctas, y tampoco exime al responsable de justificar, siquiera someramente, su criterio, mediante memorias o informes, sobre la necesidad de determinadas plazas.

En la Administración autonómica de Galicia este criterio directivo sobre las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal puede, dependiendo del grado de urgencia, traducirse en la aparición directa en las RPT's, dotándose inmediata y provisionalmente los puestos –con personal interino, con comisiones de servicio o incluso desde la llegada del EBEP con “interinos por acumulación de tareas”–; o bien pueden ser incorporadas dichas necesidades directamente al documento de la OPE<sup>421</sup> de cada año para su convocatoria pública y provisión definitiva.

<sup>420</sup> Cabe recordar que en el capítulo genérico de este trabajo, dedicado a la planificación de recursos humanos (2.1.), se pergeñan las líneas maestras de lo que sería un método sistemático de planificación.

<sup>421</sup> Un ejemplo del uso del documento de la OPE como instrumento de planificación se extrae del propio texto de la OPE del año 2009 (DOG nº 246, de 18 de diciembre de 2009), que aclara que las necesidades de personal se *concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios o afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales*; definiendo a



Así, pues, dada la falta de protocolización, resulta imposible establecer un flujograma riguroso de los pasos que, necesariamente y, en todo caso, se siguen en la planificación de los recursos humanos a nivel autonómico, pues, en esencia, se trata de buscar algo que no existe dada su diversidad y su consideración de “procedimiento interno”.

A su vez, la propia Xunta de Galicia aclara en el documento OPE 2009 cuál es el concepto que maneja de planificación de recursos humanos:

(Art3): *La planificación de los recursos humanos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, se orientará al correcto dimensionamiento del volumen de efectivos del sector público, a la mejora en la distribución y capacitación de los efectivos para una mayor eficacia en la prestación de los servicios y a potenciar la estabilidad en el empleo.*

Uno de los instrumentos sobre el que se solventan estas cuestiones, como se ha visto en otras partes de este trabajo, son las relaciones de puestos de trabajo, herramienta cuestionada desde ámbitos especializados por su marcado carácter legalista, así como por la falta de especificación de los contenidos concretos a desarrollar en el puesto. Además, como señalan Samaniego y Díaz (1997), para el ámbito estatal, también en el caso de la Xunta, dichas relaciones de puestos se elaboran desde una perspectiva a corto plazo y sin tener suficientemente en cuenta las variaciones del personal activo (jubilaciones, excedencias, fallecimientos, etc).

Como ejemplo del uso de la RPT para reflejar las necesidades y la planificación de los recursos humanos se puede señalar, por su interés y actualidad, el documento de la *Consellería de Facenda*, que publica en el DOG nº 101 de 31 de mayo de 2010 una resolución por la que se aprueba un plan de racionalización de recursos humanos para un centro directivo. Este plan publicado fue precedido por una serie de estudios previos entre todas las *Consellerías*, para determinar qué plazas podrían ser objeto de supresión para dotar la creación de las nuevas plazas que se juzgan necesarias para cumplir objetivos, por requerir un perfil profesional con el que no se contaba hasta ese momento en la organización autonómica. Como se comentó anteriormente, esta es otra de las modalidades de planificación, la operativizada, mediante una modificación de RPT para posteriormente constituir plazas a ofertar, ya de un modo definitivo, en el documento OPE.

Cabe aclarar no obstante, que el circuito formal final, de presentación de estas necesidades pasa por las mesas de negociación en las que están presentes los sindicatos, si bien, como se sabe por la jurisprudencia consolidada, el margen de influencia de las organizaciones sindicales es muy escaso en principio, dado que habitualmente se considera que estamos ante una potestad de autoorganización directamente imputable a quien tiene la responsabilidad de gobernar con la mejor asignación de recursos posible. Es en este contexto, de “obligada comunicación” más que de negociación<sup>422</sup>, en el que cada *Consellería* defiende ante la Dirección competente en materia de función pública y también ante las organizaciones sindicales, la relación de puestos de trabajo correspondientes a su estructura orgánica y la futura incorporación de las necesidades de personal al documento OPE.

Quizás lo grave en el caso de Administración autonómica gallega, como se apreció anteriormente en las Administraciones del entorno estatal, es la falta de un modelo de diagnóstico o incluso de un organismo auditor de estas necesidades de personal, ya que la Dirección General de Función Pública cumple una misión de control de estricta legalidad, para que esta provisión no quede exclusivamente en manos de la voluntad, habilidad política e incluso intuición del responsable de turno y que sea claro el control legal al que están sometidos los centros directivos y departamentos.

En definitiva, la falta de sistematización implica que, en función de las habilidades relacionales en el plano político y/o de la voluntad e implicación del directivo-político, se obtengan, con mayor o menor éxito, los recursos humanos demandados. Todo ello a pesar de que es frecuente que los cuadros políticos reconozcan que la planificación de recursos humanos es imprescindible para un buen funcionamiento de la organización<sup>423</sup>.

La situación se agrava dado que en el reparto de poder los departamentos o *Consellerías* relacionados con economía y hacienda han disfrutado tradicionalmente, y aun en épocas de bonanza, de un poder de decisión último, pudiendo hacer, incluso, frente a las necesidades detectadas y solicitadas por la propia consellería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública, competente en lo referente a los recursos humanos a nivel global. Se producen con frecuencia pulsos de

---

<sup>422</sup> El EBEP obliga en concreto a negociar las RPT's, para lo cual las Administraciones han incluido, desde la entrada en vigor del Estatuto actas que recojan los razonamientos de las distintas partes en las mesas de negociación. Se intenta de esta manera asegurar jurídicamente la existencia de un “rastros de negociación”, cuya ausencia podría llegar, como atestiguan numerosas sentencias, a invalidar el proceso de elaboración de la RPT.

<sup>423</sup> En concreto, por ejemplo, el 2/06/2010 la *Conselleira* de sanidade, Pilar Farjas, señaló que veía imprescindible planificar recursos humanos para reforzar la sostenibilidad del sistema sanitario.

poder que no siempre responden a un trasfondo técnico sobre la necesidad de recursos humanos específicos, sino a una “velada” lucha entre distintos centros de poder y decisión.

Estas disfunciones de las distintas áreas de poder implicadas no incorporan desde luego lógicas de gestión estratégica de recursos humanos, sino de existencia o conveniencia de asignación presupuestaria cuando no lógicas internas latentes del poder que otorga el disponer de un número mayor o menor de efectivos. En definitiva parece cumplirse en el caso gallego la prioridad o predisposición que se otorga a los aspectos económicos (Mauri, 2012), o incluso de poder político o “status”, por encima de criterios estratégicos de gestión de recursos humanos. Cabe recordar que esta prevalencia de la orientación económica sobre la técnica de planificación de recursos humanos es común, como se ha visto ya, a las Administraciones del entorno estatal (Gómez, 2001: 118; Mauri, 2012: 2).

En esta dialéctica interna de ámbitos de poder, la ubicación, propiciada por el momento de crisis y la política de austeridad, de la Dirección General de Función pública en la *Consellería de Facenda* no viene sino a confirmar la supeditación del planeamiento general de la gestión de recursos humanos a la disciplina presupuestaria y contable que en modo alguno incorpora entre sus postulados los conceptos de gestión estratégica de recursos humanos<sup>424</sup>. Quizás, el problema de esta supeditación no esté en el momento actual; sino que el hecho de que en momentos de bonanza también los departamentos económicos y las variables políticas marcan el paso de las directrices de la política de gestión de recursos humanos.

Pese a la descripción anterior de la falta de sistema de planificación, es conveniente destacar la existencia de prácticas modernas de gestión de recursos humanos, que comienzan a extenderse como hábitos de gestión en la materia. Los informes o estudios sobre las competencias del personal del que se dispone, o sobre ratios de cargas de trabajo, normalmente analizando la carga de trabajo de puestos o unidades individualmente considerados, y justificando la redistribución de los efectivos en función de ese reparto de cargas y del diagnóstico de áreas más necesitadas de personal, son cada vez más abundantes. Esta creciente tendencia hacia la extensión de la idea del estudio riguroso en la asignación de efectivos según cargas de trabajo no obliga en absoluto a efectuar dicho ejercicio y estas previsiones se pueden

---

<sup>424</sup> Similar cambio estructural y, por ende, de filosofía de gestión se ha producido en el organigrama de la Administración del Estado como antecedente al cambio registrado a nivel autonómico. El mensaje o la interpretación, con todas las salvedades que supone interpretar la simbología de los cambios institucionales, parece ser el de que toda negociación salarial o de condiciones de trabajo queda supeditada a la economía, dada la necesidad de estrategia económica común para salvar la mala situación contextual.

perfectamente seguir elaborando “a la vieja usanza” sin un gran aparato de justificación técnica. Quizás, la formación en gestión de recursos humanos así como la introducción en el lenguaje de la organización, con la importancia que tiene el compartir un lenguaje (Pollit, 2002: 11; Ackroyd, 2007: 20), sumados a la idea de que se debe ir profesionalizando dicha gestión, estén ayudando a esta incorporación asistemática de buenas prácticas de gestión, a pesar de que los datos (EGAP, 2007) indican que los gestores siguen sin valorar de manera alta la presencia en el sistema formativo de las materias referidas a relaciones y recursos humanos.

En definitiva, parece necesario que se promueva una sistematización tanto de los análisis del personal con el que se cuenta, como de las necesidades de personal existentes, para alcanzar el mayor rigor posible en la detección de estas necesidades, los perfiles necesarios, los excedentes, “cuellos de botella”, así como las posibles reorganizaciones en función de los datos obtenidos. Estos análisis sistemáticos, en línea con una gestión estratégica integral, permitirían también definir más específicamente las tareas de cada empleado, así como mejorar, entre otros, el sistema retributivo, el selectivo o el formativo.

Respecto a las estrategias de cobertura ha de abordarse también la diseñada para cubrir con carácter temporal las necesidades puntuales de efectivos que se susciten. En este aspecto existe, a tenor de lo investigado, un funcionamiento aceptable del sistema de cobertura provisional, basado en la utilización de un decreto autonómico de cobertura de necesidades temporales de recursos humanos (Decreto 37/2006) que funciona con un alto nivel de seguridad jurídica y agilidad operativa.

Al contrario, aspectos como la idoneidad en la selección –pudiendo acotar mejor los perfiles profesionales necesarios–, o aspectos reglamentarios relativos a los derechos subjetivos de las personas inscritas –tales como las circunstancias que eximen de aceptar un llamamiento o el procedimiento administrativo para realizar los mismos–, suscitan mayores problemas.

En definitiva el sistema de cobertura temporal presenta un alto grado de operatividad pero un importante déficit en aspectos procedimentales, sobre todo si lo que se pretende es avanzar hacia un sistema de “gestión por competencias” como modelo idóneo recomendado por la doctrina.

Cabe hacer mención, por último, al avance que han experimentado –en cuanto elemento coadyuvante a la planificación– los sistemas de información de recursos humanos, como los registros o bases de datos de personal (Capítulo II del Título IV DLFPG), fuertemente desarrollados gracias a los avances informáticos. Las bases de datos del personal autonómico presentan un aceptable grado de desarrollo, si bien se echan en falta directrices propias de gestión de recursos humanos que guíen global y estratégicamente la capacidad operativa que actualmente ofrece la informática. El déficit se halla más en la repercusión organizativa que pueden tener los datos obtenidos que en los sistemas de obtención de los mismos (Salvador, 2008).

Se siguen observando, además, importantes puntos de descoordinación en un plano horizontal entre departamentos, así como a la hora de compartir los datos de cada *Consellería* con la unidad directiva central encargada de la función pública (Bouzas, 2011). La transversalidad del centro directivo de función pública es en este punto claramente deficitaria, aunque este déficit tiene una vertiente más política –de apoyo político a la idea de la transversalidad– que técnica o profesional.

Como cuestión de evaluación final del sistema de planificación a nivel autonómico, se utilizan las categorías del modelo de calidad EVAM (MAP, 2006: 13), diseñado por la Administración del Estado, para evaluar el nivel de desarrollo de la planificación de los recursos humanos:

- En este sentido, una primera cuestión de este eje clave del modelo es la referida a si existe un desarrollo propio de la política de Recursos Humanos basado en la estrategia y la planificación de la organización. Como acabamos de relatar, nuestra evaluación y conclusión de esta cuestión sería negativa para el caso gallego.
- La segunda cuestión del modelo EVAM referida a la planificación se centra en observar si se utiliza la información del personal, procedente de diversas fuentes de la organización, para el desarrollo y mejora de la política, estrategia y planes de Recursos Humanos. La respuesta a esta segunda cuestión también ha de ser negativa desde el momento en que una de las conclusiones globales de este estudio es la de que no existe una planificación estratégica de la política de personal, aspecto que contesta por sí solo a la cuestión planteada.

### 4.3. Configuración estructural y diseño de puestos de trabajo

#### 4.3.1. Análisis estructural

Se analizarán en esta parte<sup>425</sup> los elementos estructurales con los que se puede describir la organización de la Administración autonómica adelantando, así, las bases sobre las que se asienta la ordenación de sus recursos humanos. En este sentido, podemos anticipar que las novedades son escasas respecto de lo que en capítulos anteriores hemos definido como estructura jerárquica-piramidal clásica, o modelo de burocracia maquinal<sup>426</sup> profesional (Mintzberg, 1984: 357).

A pesar de coincidir con Ramió y Subirats (1996) en que la estructura autonómica gallega es muy similar a la que presentan el resto de Comunidades autónomas<sup>427</sup>, conviene abordar ahora un análisis empírico en detalle de su estructura central así como de los cambios habidos en la estructura periférica. Estos cambios a nivel periférico han provocado modificaciones en su dimensión que han venido propiciados por el entorno de austeridad, afectando también a los niveles de comunicación, toma de decisiones, relaciones y autoridad.

Junto a lo anterior y a nivel de centros directivos y departamentos se observan claramente los elementos estructurales establecidos por Mintzberg (1984), revisados a un nivel teórico en el Gráfico 6 del capítulo 2.2. De esta manera, los elementos del esquema de Mintzberg se concretan en el caso autonómico aquí tratado en:

---

<sup>425</sup> Parte del contenido de este capítulo se basa en el estudio publicado por la EGAP (2006), al que contribuí en su dimensión de "auditoría" de organización y puesto de trabajo.

<sup>426</sup> Siguiendo a Mintzberg (1984), las características principales de la burocracia maquinal son: la proliferación de puestos de trabajo muy especializados; la departamentalización funcional; la tendencia a la centralización vertical; el control rígido sobre los integrantes; el desarrollo de una tecnoestructura sólida acompañada de un amplio staff; la elevada normalización de procedimientos (formalización de actividades); y la profunda formalización del comportamiento. En suma, se trata de la estructura más difundida entre las Administraciones públicas, apta para entornos muy estables.

<sup>427</sup> Es de destacar el análisis comparativo referido a las estructuras organizativas de las distintas Comunidades Autónomas que realizan estos autores (Ballart y Ramió, 2000: 231-293).



ELEMENTOS DEL MODELO TEÓRICO DE MINTZBERG APLICADOS AL MODELO AUTONÓMICO DE GALICIA	
ÁPICE ESTRATÉGICO	PERSONAL DE DESIGNACIÓN POLÍTICA SITUADO EN EL ENTRONO DE LA PRESIDENCIA Y EN LA TITULARIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS
LÍNEA INTERMEDIA	PERSONAL DE DESIGNACIÓN POLÍTICA SITUADO EN LAS DIRECCIONES GENERALES  PERSONAL PROFESIONAL SITUADO EN LAS SUBDIRECCIONES GENERALES, JEFATURAS DE SERVICIO, JEFATURAS DE SECCIÓN Y NEGOCIADO
TECNOESTRUCTURA	PERSONAL DE DESIGNACIÓN POLÍTICA (SECRETARÍAS GENERALES) Y PERSONAL PROFESIONAL TÉCNICO ENCARGADO DEL CONTROL TRANSVERSAL Y ADAPTACIÓN AL ENTORNO
STAFF DE APOYO	PERSONAL DE ASESORÍA Y SERVICIOS DE APOYO NO EJECUTIVOS NI INTERVINIENTES EN EL FLUJO PRINCIPAL DE ACTIVIDAD
NUCLEO OPERATIVO	EMPLEADOS PÚBLICOS BASE (FUNCIONARIOS Y PERSONAL LABORAL)

Tabla nº12. *Interpretación (modelo de Mintzberg) del modelo de estructura organizativa autonómico de Galicia.* Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al desarrollo evolutivo en que se encuentra la organización autonómica gallega, seguimos la opinión de Bouzas (2004: 3), para quién se han dibujado cuatro etapas a las que se ha añadido desde esta investigación una adicional ligada a la revisión del modelo por la crisis:

- Legislatura 1ª: Etapas de establecimiento y crecimiento
- Legislatura 2ª: Etapa de acomodación
- Legislaturas 3ª a 6ª: Etapa de estabilidad
- Legislatura 7ª Etapa de revisión del modelo

Cronológicamente entendemos que el modelo gallego se encuentra ya en la fase de consolidación organizacional<sup>428</sup> o estabilidad (Bouzas, 2004), pasados treinta años desde su arranque como Administración plenamente autonómica. A su vez esta regularización y consolidación del modelo no ha dejado de estar sometida a un alto nivel de politización con la continuidad de un modelo de “staff” o de apoyo en órganos asesores, así como con la ampliamente extendida fórmula de la “libre designación” para la cooptación de los funcionarios de los puestos estratégicos<sup>429</sup>.

Se observa, así, un momento organizacional caracterizado por la consolidación del modelo autonómico con una profunda revisión al hilo de la crisis económica iniciada en 2008, en el que, además, si se tiene en cuenta el grado de institucionalización, se detectarían los siguientes períodos (Adaptado de Bouzas, 2004: 19):

- pre-institucionalización (1982-1986), período en el que se debate el modelo a seguir y las fases de creación y fundación (Ramió y Ballart, 2000: 237), debate que acaba con la solución final de reproducir formas ya consolidadas ambientalmente.
- semi-institucionalización (1987-1990), en el que se consigue cierto acuerdo sobre el modelo a seguir, sobre todo en la relación con la administración periférica (delegaciones territoriales).
- institucionalización completa (1991-2009), en el que si bien la organización sigue creciendo no altera sus procesos básicos de diseño.
- Revisión del modelo (2010-2012), periodo alumbrado por la crisis económica y que propicia la revisión integral del modelo, con cambios profundos en la estructura territorial, pero, sobre todo, en la Administración Institucional –organismos autónomos, agencias, fundaciones y entes<sup>430</sup>–, plano en el que se ha abordado un fuerte proceso de regularización y eliminación o fusión de entes en función de la detección de duplicidades y sobredimensionamientos.

---

<sup>428</sup> No se analizarán los modelos teóricos sobre el ciclo vital de las organizaciones, tema, por otra parte, tratado convenientemente por Ramió (1996: 170-188).

<sup>429</sup> Este aspecto de que las LD’s supongan una mayor politización ha sido negado por el Director xeral de función pública en su entrevista en La Voz de Galicia (13/10/2010) aún cuando este “riesgo” es comúnmente señalado por la doctrina.

<sup>430</sup> Como se verá más adelante, al abordar someramente la Administración Institucional, la irrupción de la normativa de regularización de estos entes que introduce la LOFAXGA ha provocado una estrategia política global de creación de un modelo de agencias que se crea con la finalidad de suplantir y regularizar la dispersión institucional anterior.

No es ajena, por otra parte, la Administración pública gallega a otros fenómenos analizados frecuentemente en la literatura especializada en el entorno organizacional, como serían la fuerte dependencia política de la organización –con los consiguientes obstáculos para la planificación estratégica a largo plazo–, la complejidad organizacional derivada de su amplitud de funciones, y la existencia de la propia organización bajo una atmósfera de “ambigüedad” y poca claridad en el establecimiento de objetivos, cuestión ampliamente censurada desde la doctrina (Suk, 1999: 343).

El desconocimiento de los objetivos de la organización ha quedado patente en el referenciado estudio de la EGAP (2007: 47) según el cual el nivel medio de conocimiento de los objetivos a nivel de *Consellería*, se sitúa en respuesta de los propios empleados de la Xunta, en un 5,3 sobre 10. Este factor de desconocimiento de los objetivos de la organización, junto a los señalados en el párrafo anterior, es propio de organizaciones de nexo débil, como las Administraciones públicas.

Tal y como se ha visto en las Administraciones del entorno español, también en el caso gallego, perviven en la concepción de la estructura organizativa fuertes rasgos del modelo burocrático clásico weberiano combinados con valores y soluciones técnicas científicas.

Dado que se juzga necesario dar coherencia argumental a la explicación del modelo, se dividirá el análisis subsiguiente en las dimensiones estructurales tratadas por la literatura especializada (Mayntz, 1985).

### *Dimensión Horizontal*

Se observa en la Administración autonómica una organización en la que se identifica, en primer lugar, un fuerte desarrollo horizontal, entendido como una profunda especialización del trabajo que configura ámbitos diferenciados de gestión representados en unidades administrativas<sup>431</sup> (Ramíó, 1999: 47). La divisionalización permite agrupar a las personas que prestan sus servicios en una organización articulando las actividades en unidades y haciendo más factible la consecución eficaz y eficiente de objetivos. Se cumple, así, la departamentalización funcional y la existencia de puestos de trabajo muy especializados que identifican el modelo teórico de la *burocracia maquinal* (Mintzberg, 1984).

---

<sup>431</sup> Unidades administrativas que son caracterizadas en la Administración autonómica como la unidad mínima de gestión.

Respecto del tipo de divisionalización o *diferenciación* que se está dando en la Xunta de Galicia, y siguiendo en esta categorización a Ramió (1999: 47), resulta arduo –una vez más– encajar la realidad organizativa en los modelos teóricos.

Se muestra en primer lugar una presencia central del principio de división funcional o material, recogido expresamente por la normativa autonómica gallega (Art. 4.3. y 23. LOFAXGA), que comporta la producción de un servicio o producto público mediante la colaboración de varias unidades, cada una especializada en un ámbito funcional (gestión económica, gestión de personal, gestión de contratos). Este tipo de divisionalización, en la que incluso los *Conselleiros* suelen ser cooptados con un criterio de especialización (Bouzas *et Al*, 2004: 92), favorece la centralización –tendencia habitual de las organizaciones burocráticas que intentan, así, alejarse de las presiones de las *células de ejecución* (Crozier, 1993: 415)– debido a la impronta de la unidad superior que mantiene un carácter transversal, proporcionando medios estrictos de control a la alta dirección y simplificando la formación de los empleados que se especializan en tareas muy concretas. Lo negativo de esta forma de divisionalización, como señalan Koontz y Weihrich (1993: 662) o Ramió (1999: 47) y tal y como se ha observado en el caso autonómico, es la minimización de la importancia de los objetivos globales de la organización así como las dificultades para una adecuada coordinación.

La estructura principal de la Administración autonómica analizada arranca precisamente de esta estructuración horizontal o *departamentalización funcional* (Koontz y Weihrich, 1993) en la que sobresalen las *Consellerías* (Art 23. LOFAXGA: *organización en Consellerías*) y los centros directivos y unidades administrativas puestas a su servicio. Cabe recordar, además, que esta departamentalización facilita sobremanera que las organizaciones se puedan ampliar, por ello resulta un principio clave para organizaciones grandes y complejas como las Administraciones públicas.

Este primer “item” de la división horizontal –las *Consellerías* y sus unidades– viene marcado en origen por un proceso de creación en el que se entremezclan los tres criterios señalados por Ramió y Ballart en su análisis estructural de las Comunidades autónomas (2000: 239):

- 1.- El criterio de creación según las necesidades de sectores determinados del mercado, así como de colectivos de ciudadanos (demanda social). A este tipo de criterio responde, entre otras, en Galicia, la creación de la *Consellería de Pesca e*

*Marisqueo o la Consellería de Industria e Comercio*<sup>432</sup>.

2.- El criterio de creación de departamentos y unidades para satisfacer demandas internas –organizativas, económicas, etc.–. Como ejemplo se puede señalar el de la *Consellería de Presidencia y Administración Pública*.

3.- El criterio –imposible de obviar, como señalan Ramió y Ballart (2000: 240)– de la creación basada en objetivos de racionalidad política. Este último criterio para la aparición de estructura organizativa no es el más extendido, pero desde luego se da con cierta frecuencia (Ballart y Ramió, 2000: 240). El ejemplo paradigmático para el caso gallego fue la creación (duración final inferior a 4 años) de una *Consellería* para la competencia de emigración y acción exterior.

Como máxima expresión de esta divisionalización funcional se puede destacar la proliferación de organismos autónomos, entes y empresas públicas, doctrinalmente denominados “Administración Institucional”, que respondían en origen a dicho principio de especialización funcional de actividades. La realidad, sin embargo, parece haber sido otra, como han reconocido todos los partidos políticos representados en el Parlamento autonómico, y lejos de un criterio de eficiencia o eficacia en esa divisionalización funcional, se ha producido en muchos casos una “huída del derecho administrativo” que con frecuencia encubría objetivos políticos en lugar de funcionales u organizativos.

En esta línea existen diversos informes de Función Pública o de órganos como el Consejo Económico y Social<sup>433</sup> o el Consello Consultivo de Galicia, recomendando evitar la creación de más entes, dada su proliferación y la enorme complejidad institucional que estarían provocando.

Como se ha apuntado anteriormente, la crisis ha impuesto cambios en esta “dispersión institucional”. Se ha aplicado, concretado en la aparición de la LOFAXGA, un proceso de regularización de dicha dispersión que se traduce comúnmente en la eliminación, absorción o fusión de entes públicos bajo el paraguas común del modelo de agencia, consolidado en todas las *Consellerías*<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Cabe recordar en este punto que las denominaciones de las *Consellerías* pueden dar alguna idea de las funciones que para una Administración son prioritarias, si bien lo relevante, como señalan Ramió y Ballart (2000: 242), es el análisis presupuestario de fondo.

<sup>433</sup> Como ejemplo, el informe que realizó el CES sobre la creación de una “axencia galega de actividades culturais” (AGADIC) –totalmente innecesaria, según dicho dictamen– resulta esclarecedor. El resultado final fue que el dictamen (no vinculante) quedó desatendido y la creación del ente fue aprobada. Si bien el ejemplo corresponde al período de Gobierno en coalición PSOE-BNG, la complejidad institucional se gestó en Gobiernos anteriores. Por su parte, el Gobierno actual (PP) parece haberla reconocido definitivamente e, incluso, ha impulsado una normativa (LOFAXGA) para simplificar dicha estructura institucional, como reconocen todos los partidos, claramente sobredimensionada.

<sup>434</sup> Al efecto es interesante un repaso de las ponencias presentadas en las jornadas sobre la LOFAXGA, accesibles en la dirección de la EGAP: “egap.xunta.es”

Esta fuerte irrupción del modelo de agencias que aglutinan en cada departamento la dispersión institucional anterior<sup>435</sup> o *regulación caótica y dispersa* (Iglesias, 2010), no parece haber afectado al grado de descentralización, sino que la función primordial del nuevo modelo parece haber sido la de la regularización institucional, presentando fuertes niveles de centralización en aspectos claves de su gestión y funcionamiento, como corresponde normalmente a las organizaciones burocráticas (Crozier, 1993: 415). No obstante, sí se aprecia en los estatutos de la mayor parte de las nuevas agencias una importante presencia de la idea central de la dirección por objetivos elaborada por Drucker (1954), acompañada por los clásicos instrumentos de dichos modelos de gestión, como son la evaluación del desempeño, la retribución según productividad o la fijación de objetivos organizativos claros mediante “contratos plurianuales de gestión” o instrumentos similares.

En todo caso, el “sistema de agencias” está en la actualidad en proceso de difusión y aplicación, por lo que cualquier conclusión sobre el resultado final se antoja actualmente muy precipitada. Quizás encaje esta idea del “modelo gallego de agencias” en el concepto de “descentralización vertical limitada” propuesto por Mintzberg (1984) y caracterizado porque a los administradores (gerentes o directores) de las unidades de producto se les delega una “relativa” autoridad para realizar su función. El modelo estudiado está, sin embargo, lejos del enfoque de agencias impulsado por la NGP y puesto en marcha en Gran Bretaña en los años ochenta con la iniciativa “Next Steps”.

También se detecta en el caso de la organización autonómica gallega la presencia clara del principio de división geográfica, territorial o espacial (Koontz y Weihrich, 1993; Bouzas, 1999) muy extendido en las Administraciones Públicas de fuerte complejidad y extensión. Es identificable, como se verá en detalle al analizar empíricamente la estructura orgánica actual de la Xunta de Galicia, la presencia de

---

<sup>435</sup> Detalladamente descrito en la Ponencia de Iglesias (2010) se señalan como propósitos del “Plan de racionalización” los siguientes:

- 48 entes van a ser los afectados por el Plan de Racionalización. En la primera fase se pretende culminar el 90% en el plazo de un año; la Xunta suprimirá 42, integrará 3 en otros, reformulará 2 y se desvinculará de 1.

- Los 42 que desaparecerán son: 34 fundaciones comarcales (que ya se autorizó su extinción por la ley de medidas 2011), El Servizo Galego de Igualdade, La Agencia Humanitaria de Galicia, La Fundación Galega Sociedade do Coñecemento, La fundación Milenio, La fundación Gallega para a prevención de riesgos laborales, la Sociedad Autoestrada Alta de Santo domingo- Ourense (ACEOUSA) y la Fundación Centro Superior Cinagético e Piscícola.

- Los 3 organismos que desaparecen al integrarse en otros entes son: el Instituto de Estudios Turísticos (que pasará a Turgalicia), el Banco de Tierras De Galicia (Bantegal) (que formará parte da Agencia Galega de Desenvolvemento Rural Agader), y el Centro Tecnológico de las industrias Lácteas, cuya fusión ya está negociando la Xunta.

- Se reformulará el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar (previsiblemente pasará a la futura Agencia de Asuntos Sociales).



una arquitectura de servicios centrales y una Administración periférica que pivota sobre el concepto de delegación territorial, quedando difuminados los ambiciosos y primigenios proyectos de estructura comarcal, reducidos en la práctica a una presencia casi testimonial de oficinas de representación de la Xunta de Galicia<sup>436</sup>. Al añadir esta estructura territorial a la funcional anterior se produce lo que (Koontz y Weihrich, 1993: 671) o Ramió (1999) definen como “divisionalización matricial”, esto es, la mezcla en la práctica de varios criterios de divisionalización. Así, la divisionalización territorial se contrapondría al carácter centralizador de la divisionalización funcional, ya que la existencia de una Administración autonómica periférica (provincial), implicaría cierto grado de descentralización (Ramió, 1999: 49).

La divisionalización territorial contiene las ventajas teóricas de que la responsabilidad de la gestión está cerca del espacio donde se generan las necesidades, así como de que se da prioridad a los problemas locales mejorando la comunicación a nivel local (Koontz y Weihrich, 1993: 663). Por su parte, los inconvenientes más señalados, serían los relativos a que representaría un diseño poco económico<sup>437</sup> con peligro de incurrir en duplicidades así como los derivados de que la alta dirección tenga dificultades para dirigir y controlar estas unidades con tendencia a una gestión autónoma<sup>438</sup> (Koontz y Weihrich, 1993: 663).

Para complicar aún más el análisis, se puede observar en el caso gallego la divisionalización por colectivos de usuarios. Esta tendencia, observable especialmente en los departamentos dedicados a asuntos sociales (actualmente *Consellería de Traballo e Benestar*), tendría la ventaja de que se estimula una óptima atención de las necesidades de las diferentes categorías de clientes-ciudadanos, pero al coste de correr el riesgo de una indefinición de tales categorías que dificultaría la atención integrada y generaría descoordinación (Koontz y Weihrich, 1993: 666).

---

<sup>436</sup> Juzgamos casi extinguidos en la práctica los anhelos de comarcalización de los noventa. De hecho, en la actualidad se está gestando un plan para deshacerse de la estructura comarcal (fundaciones) dado que no encuentra acomodo dicha estructura en los planes de reorganización administrativa del gobierno autonómico actual.

<sup>437</sup> Lo que abonaría la idea de su revisión para su abaratamiento, como se plantea tras la reforma de la Administración periférica aprobada en el año 2009.

<sup>438</sup> Tendencia contrarestada en el caso gallego con la figura de los Delegados territoriales (coloquialmente llamados “superdelegados”), que tienen una estricta vinculación política con la máxima instancia de gobierno, por lo que a buen seguro esta tendencia quedará atenuada. Cabría preguntarse, sin embargo, si la atenuación de la tendencia a la gestión autónoma de los órganos descentralizados es empeorada por la acentuación de la fuerte politización que supone este modelo, que mantenido los distintos Gobiernos.

### *Dimensión Vertical*

La dimensión vertical se refleja en la presencia del principio de jerarquización –Art. 4.3.a. de la LOFAXGA–, aunque matizado por la introducción de una filosofía de gestión de recursos humanos más horizontal, en línea con la idea de animar la participación de los empleados<sup>439</sup> y sin que exista una protocolización de la misma.

La Administración autonómica gallega se encuentra así fuertemente jerarquizada<sup>440</sup>, presentando una importante verticalidad –recuérdese que nos situamos ante una organización que maneja un volumen total de empleados públicos cercano a los 90.000 efectivos–. Esta situación contrastaría con los datos obtenidos en el informe EGAP (2006) en el que los empleados defendían una mayor descentralización de responsabilidad en los niveles de mando intermedio y puestos base, lo que debería exigir un mayor esfuerzo desde el plano de la política formativa –aumento de la capacitación profesional–.

Cuestión distinta, aunque en esta misma óptica, es la referida al ángulo de subordinación (número de empleados por mando) o *ámbito de control* (Gulick, 1993). No representa éste un elemento de diseño sobre el que exista desacuerdo con el modelo actual. Al respecto, se recalca, a tenor de lo investigado, simplemente la necesidad de adaptar este ratio a las características de cada unidad: en consonancia con la idea de que toda pretensión de aplicar un único patrón de diseño para toda la organización colisiona con la evidencia de que la variedad de servicios ofertados exige un tratamiento diferenciado en relación con las técnicas de gestión aplicables o el diseño de la estructura. Parece recomendable, en este sentido, la realización de estudios sobre el tipo de funciones a cumplir por cada unidad y reorganizar, en consecuencia, su tamaño y ángulo de subordinación. Se trata de un análisis que no debería ser coyuntural, sino que debería responder a un proceso de exploración continuo –seguimiento permanente–. La supervisión del trabajo exige, como apuntó Mintzberg (1984), un contacto personal entre la esfera directiva y la operativa o de

---

<sup>439</sup> Si bien esta filosofía no ha sido nunca sistematizada en un modelo de gestión de recursos humanos que guíe a la organización y sus distintas unidades empiezan a despuntar algunas iniciativas al respecto como la protocolización de la participación que ha puesto en marcha el programa de la Comunidad de Castilla-La Mancha, creando “grupos de innovación” que elevan recomendaciones de mejora y en los que participa regularmente personal de todos los escalafones de la organización.

<sup>440</sup> Sobre la estructura orgánica autonómica, parece necesario mencionar someramente la forma que adopta la documentación oficial que recoge los aspectos de índole estructural-organizativa, publicitados en el Diario Oficial de Galicia mediante los correspondientes “Decretos de Estructura orgánica”, así como en algún documento de carácter general que explicita la organización autonómica con una perspectiva más global. Estos documentos facilitan la visualización de la estructura existente y las funciones y relaciones que suscita la interrelación de las diversas áreas directivas. Como se sabe, este tipo de decretos establece los órganos superiores y parte de los intermedios que se precisan para el cumplimiento de los fines de cada entidad y constituyen, igualmente, en esencia, una suerte de foto fija del modo en que se articula la distribución competencial a través de la oferta de servicios.

servicio. Ajustar el número idóneo de miembros en cada unidad que se pueden someter a este entorno de supervisión es el reto de dimensionamiento que se deberá abordar de cara al futuro.

Pese a lo dicho anteriormente se observa un elemento completamente desnaturalizador del ángulo de subordinación que no se puede dejar de señalar. Contra la lógica racional de analizar las dimensiones y el número de efectivos por mando, se ha podido constatar frecuentemente –especialmente en la Administración periférica, en la que hay menos posibilidades de promocionar–, la utilización de la creación de nuevos mandos – y puestos– como una forma de premiar o retener en la unidad a los empleados con los que el responsable está más satisfecho. Esta lógica, “motivacional” denota dos problemas existentes en el rígido modelo actual como son, por un lado, la inflexibilidad del sistema de incentivos y retribuciones y, por otro, el alto nivel de rotación de los efectivos que se puede llegar a dar –concursos de traslados que según la normativa estatal y autonómica deberían desarrollarse y ejecutarse anualmente<sup>441</sup>– en respuesta a la búsqueda de promoción económica, profesional<sup>442</sup> o en pro de la conciliación laboral y familiar.

En todo caso, la inflación orgánica, motivada por la falta de incentivos o estímulos para premiar a los trabajadores excelentes, es actualmente uno de los principales enemigos a batir en cuanto a la correcta configuración de la dimensión vertical.

### *Sistemas de coordinación y control*

Respecto de la oscilación del modelo en el plano diferenciación-integración, cabe señalar, de entrada, la mayor dificultad de la coordinación en el ámbito público dada la elevada “interconectividad” (Aucoin, 1997: 509) y complejidad (Gulick, 1993).

A tenor de lo investigado para el caso gallego, cabe señalar que se detecta la prevalencia del factor de diferenciación sobre el de integración. Esto es, hay una fuerte especialización y profesionalización de unidades, pero es deficitario el modelo en lo tocante a que exista una estrategia común y fines claros, así como en cuanto a

---

<sup>441</sup> Tal y como aparece reflejado, como modelo ideal, el de los concursos anuales, en la normativa autonómica y más concretamente en Galicia en el “Acuerdo polo emprego estable 2008”.

<sup>442</sup> Lo expresado es señalado como una consecuencia indeseada de este sistema, ya que muchos de quienes concursan desearían promocionar en su propia unidad, algo que hasta que se implantaron los nuevos modelos de carrera era muy difícil de conseguir, al menos de forma mayoritaria.

los sistemas de coordinación y comunicación entre los distintos centros decisores<sup>443</sup>.

En lo que atañe a lo que Ramió (1999: 50) denomina *tensiones centrífugas*, la falta de un mejor grado de integración y, por tanto, de la *imprescindible coordinación* (Gulick, 1993), se materializa en el caso gallego en episodios de descoordinación<sup>444</sup> entre los distintos departamentos y centros decisores. Las dificultades para una adecuada coordinación son propias, por otra parte, de los modelos organizativos basados en la departamentalización funcional como el aquí analizado (Koontz y Weihrich, 1993).

Este déficit de coordinación se agudiza, si cabe, en materia de gestión de recursos humanos, ámbito en el que se observa claramente una falta de gestión estratégica global, descoordinación entre el centro (servicios centrales) y la periferia (Administración periférica o provincial y centros diferenciados) (EGAP, 2006) y, por último, en una excesiva diferenciación de algunos entes que funcionan de una manera excesivamente autónoma, alejándose de una estrategia organizativa global o de su utilización para el apoyo a las partes de la organización que lo necesiten, imposibilitando cualquier proyecto de movilización de recursos en una estrategia común para el cumplimiento de los objetivos de la organización<sup>445</sup>.

Como demostración de lo anterior y sobre la estructura de los servicios centrales, siguiendo el estudio de la EGAP (2006) realizado desde la perspectiva de los propios empleados públicos, se constata el reconocimiento del carácter burocrático tradicional<sup>446</sup> de la organización autonómica, sin plantear grandes objeciones sobre la forma en que está articulada. Sin embargo, los empleados públicos entrevistados en la muestra (cerca de 750) insisten en que una de las principales limitaciones organizativas estriba en la insuficiencia de los mecanismos de

---

<sup>443</sup> Aspecto que se agudizó, a nuestro juicio, durante el período de gobierno en coalición PSOE-BNG, durante el cual a la descoordinación estratégica señalada se sumó la desconfianza entre centros decisores y gestores dirigidos por cuadros de partidos políticos rivales.

<sup>444</sup> Esta descoordinación se ha podido comprobar en las entrevistas realizadas, que relataban frecuentes casos de reuniones en las que centros decisores diferentes, pero con funciones análogas, mostraban sorpresa al descubrir las distintas formas de trabajar según los diversos ámbitos territoriales a los que pertenecían. Estas reuniones, en las que se podía observar el grado de descoordinación existente, denotan, además, una ausencia de sistemas de aprovechamiento de la capacidad de innovación, de transferencia de experiencias organizativas y, por tanto, de mejora de la calidad, lo que pone en evidencia una manifiesta desconexión que afecta al desaprovechamiento de los métodos óptimos de trabajo que se van implantando en sus diferentes centros directivos o unidades.

<sup>445</sup> Cabe recordar en este punto la recomendación de Parsons (1956), acerca de tratar los problemas de coordinación entre las partes de una organización, sobre todo, con medidas “terapéuticas” o de socialización y negociación, más que con medidas normativas y coactivas, que se han demostrado, según este autor, de dudosa validez en dicho contexto.

<sup>446</sup> Algunos de los entrevistados la califican de “anticuada” e insisten en su sujeción a RPT's tradicionales, con puestos no definidos, que demuestran una clara desviación respecto a la consecución de objetivos de carácter estratégico. Para estos entrevistados, en la actualidad no son los objetivos los que condicionan el diseño de la organización, sino las normas y la obsesión por determinados elementos del proceso de trabajo, como la tramitación de expedientes.

los que actualmente se disponen para lograr la coordinación con las unidades ubicadas en las delegaciones territoriales y, en esta misma línea, se sugiere la necesidad de intensificar la delegación de competencias en el tejido territorial.

En concreto, en lo que concierne a la gestión de recursos humanos se ha podido comprobar la existencia de un sistema híbrido, centralizado en algunos aspectos –control de legalidad, bases generales de selección, situaciones administrativas, movilidad–, pero descentralizado en otros, especialmente en lo que a la interpretación de las condiciones de trabajo y administración del personal se refiere –sistema de organización del trabajo, permisos, horarios, etc–. Se sitúa, así, la Comunidad autónoma gallega alineada con la mayoría de los países de la OCDE en los que la gestión de recursos humanos es, sobre todo, centralizada, a pesar de los impulsos descentralizadores y a favor de la individualización en la negociación de las condiciones de trabajo que se han sucedido en los últimos años (Cardona, 2006: 9-12)<sup>447</sup>.

Dado que los datos de rendimiento se recogían de unidades homólogas en funciones y actividades, su evaluación, tratada de modo detallado en otras partes de este trabajo, podría haber sido utilizada como elemento de coordinación y control de las distintas partes: por un lado, se podría haber empleado para mejorar los métodos de trabajo –extendiendo los métodos de las unidades que mejor trabajaban o “transferencia de buenas prácticas” –; y, por otro, se podría haber utilizado para evitar la fragmentación fomentando el trabajo de un modo estratégico, siempre, claro está, que los objetivos finales de la organización hubieran sido clarificados y explicitados –lo cual, al igual que en otras Administraciones resulta una “entelequia”, que, en el caso gallego, tampoco se ha dado nunca o, al menos, nunca con la intensidad necesaria (EGAP, 2007: 53)–.

De los tipos de mecanismos de control estructural propuestos por Mintzberg (1984) y adaptados por Ramió (1999: 52-54), en el caso gallego muestra mayor debilidad y elevada tasa de fracaso la normalización de procesos de trabajo –el nivel de protocolización de tareas o procedimientos es manifiestamente mejorable–.

La única unidad existente para la gestión global de los recursos humanos, la Dirección General de Función Pública, realiza una actividad casi exclusiva de control de legalidad, de establecimiento de los límites legales y, como máximo, de asesoramiento a toda la organización. Pero su labor transversal o de planificación

---

<sup>447</sup> Como sostiene Cardona (2006: 11), se asiste en la actualidad a una “recentralización” ante las deficiencias para mantener la coherencia y la cohesión de los sistemas de gestión de recursos humanos descentralizados. En todo caso, el nivel de centralización o descentralización de los sistemas de función pública va a depender del esquema específico que ostente cada Administración.

estratégica es prácticamente inexistente, y, de hecho, esta labor “horizontal” ni siquiera está en la hoja de ruta ni en los procesos de dicha unidad. Ninguna otra unidad realiza esta labor de coordinación, si bien el *Conselleiro* de Presidencia sigue conservando en la normativa una competencia general sobre la gestión de los recursos humanos de toda la organización difícilmente visible en la práctica.

Este déficit especialmente observado en la gestión de recursos humanos tiene implicaciones de mayor calado, toda vez que se está gestionando de formas muy diferentes problemáticas similares, lo que redundaría en la percepción de falta de equidad del sistema<sup>448</sup> y en la consiguiente desmotivación.

Dejando a un lado las dimensiones anteriores (horizontal, vertical y sistemas de coordinación y control), se abordan ahora otros aspectos relativos a la estructura organizativa autonómica.

En lo que atañe a la línea de separación entre política y Administración, cabe recordar que se ha dado un reconocimiento mediante el “Acuerdo sobre criterios y actuaciones a realizar en desenvolvimiento del artículo 28 de la Ley de Función Pública de Galicia”, firmado en 2008 por el *Conselleiro* de Presidencia Méndez Romeu (Consellería de Presidencia, 2008), a la necesidad de la reducción de las libres designaciones hasta en un 85%. En este acuerdo se aportaban criterios justificativos de esta fórmula de provisión en determinados casos y, quizás lo más importante, se enfatizaba que al menos existirían criterios objetivos –sobre los que poder realizar un seguimiento jurídico y de oportunidad– en función de los cuales discutir la aplicación o no de dicha forma de provisión. Hasta ese momento, el diseño de plazas con esta fórmula de provisión –de alta politización– se había legado a la discreción de los cuadros políticos con alguna prescripción legal limitativa.

Los criterios establecidos al efecto en el citado documento eran la especial responsabilidad por gestionar información especialmente reservada de la Xunta de Galicia<sup>449</sup>; especial responsabilidad por ejercer la representación institucional de la Xunta de Galicia<sup>450</sup>; especial responsabilidad por garantizar el adecuado ejercicio de

---

<sup>448</sup> Sirva de ejemplo el hecho contrastado de que actualmente cada departamento (*consellería*) está haciendo interpretaciones propias y autónomas de los criterios de aplicación de las licencias y permisos establecidos en el EBEP, que, por otra parte, como se ha comentado, han quedado muy abiertos a la interpretación en lo que atañe a diversos elementos: días a computar; sucesos causantes; momento de inicio del permiso; carácter continuo o discontinuo del permiso, etc.

<sup>449</sup> Se fundamenta en que los responsables de este tipo de información deben extremar la confidencialidad y discreción por encima de lo exigido a cualquier funcionario, pues su difusión puede suponer problemas de seguridad para la propia Xunta de Galicia.

<sup>450</sup> Se basa en que se exige que el funcionario actúe como sustituto del representante institucional y que tenga, por lo tanto, que conocer, asumir y difundir las directrices del gobierno de la Xunta de Galicia.



autoridad administrativa de la Xunta de Galicia<sup>451</sup>; especial responsabilidad por garantizar una adecuada toma de decisiones que suponen la limitación de derechos de la ciudadanía en situaciones de alerta sanitaria o emergencia<sup>452</sup>; especial responsabilidad por garantizar la protección de los datos personales y el carácter directivo<sup>453</sup>.

Este proceso de determinación de las plazas susceptibles de ser provistas por libre designación se llevaría a cabo, según se dispone en el acuerdo (Consellería de Presidencia, 2008), mediante la negociación de cada una de las RPT's en las que se produjesen cambios en la forma de provisión en tanto no se acordase entre la Administración y las organizaciones sindicales un marco diferente de negociación. Cabe señalar igualmente que las *Consellerías*, tras dicho acuerdo, publicaron, en un anexo a las RPT's, las libres designaciones existentes con una somera explicación del motivo de dicha excepcional forma de provisión en cada caso concreto. A su vez, la Dirección General de la Función Pública en su informe preceptivo llegó a aplicar esta nueva normativa incluyendo reparos o informes desfavorables a los cambios de provisión "injustificados" que proponían algunas *Consellerías* en sus borradores de RPT. Dicho acuerdo se continuó ejecutando pese al cambio de gobierno en 2009, transformando plazas de LD en plazas de provisión por concurso.

Sin embargo, es necesario apuntar, dado que afecta claramente al análisis estructural del modelo autonómico, un claro retroceso en dichas intenciones, pues *de facto et de iure* termina siendo anulado el acuerdo citado a través de la modificación de la Ley de Función Pública de Galicia que se incorpora en las disposiciones adicionales a la ley de presupuestos del ejercicio 2011. Se pone en marcha, así, un proceso de "repolitización" –avanzada como tendencia de futuro por Rouban (1995)– al estilo del iniciado por los gobiernos del PSOE y del PP en el ámbito de la Administración estatal en el período 1993-2000 (Parrado, 2000: 6), cuya mayor

---

<sup>451</sup> Se fundamenta en ser garante del ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía y de la prevención de la corrupción administrativa a través del acertado funcionamiento de la labor de inspección sobre las distintas materias de competencia de la Xunta de Galicia.

<sup>452</sup> Se basa en el concepto de, como titular de un puesto, el funcionario/a ejerce control sobre las decisiones del personal a su cargo en razón a la singularidad e impacto en la ciudadanía de determinados acontecimientos que hagan prevalecer el interés público por encima del privado.

<sup>453</sup> Está asociada a la toma de decisiones sobre los sistemas que van a garantizar que la ciudadanía pueda sentirse segura cuando acerca sus datos personales a la Administración de la Xunta de Galicia. Por su parte, se considera carácter directivo, a efectos de su provisión por el sistema de libre designación, los puestos que tengan atribuida la función de dirección y responsabilidad de centros dependientes de la Xunta de Galicia en los que están internadas personas en situación de dependencia, menores en escuelas de formación o menores tutelados por la Administración autonómica. Esta consideración de carácter directivo deriva de tener bajo su responsabilidad durante las 24 horas del día a personas con necesidades especiales. También se considera que tienen el carácter directivo los puestos que ejerzan la función de dirección y responsabilidad de centros de investigación e innovación dependientes de la Xunta de Galicia. En este caso, la consideración de carácter directivo viene propiciada por el manejo de información, procesos y productos que pueden suponer una especial ventaja competitiva para Galicia.

manifestación es que las jefaturas de servicio –unas 700, aunque con un número variable correspondiente a los cambios de estructura orgánica– vuelven a ser provisionadas por libre designación. A este respecto cabe recordar, además, que en la primera norma sobre elaboración de RPT's autonómicas (Orden del 21 de Noviembre de 1989) no se preveían LD's en puestos inferiores al nivel 28, cuando en la actualidad es la forma de provisión incluso de muchas secciones (nivel 25).

El debate vuelve a presentarse en términos de profesionalidad y neutralidad frente a eficacia en la acción de gobierno y plena operatividad en la ejecución de las políticas públicas gubernamental y legítimamente diseñadas<sup>454</sup>.

En todo caso y como elemento comparativo, conviene recordar que la Administración estatal, de la que parten los modelos autonómicos, no parece funcionar peor que las Administraciones autonómicas, y ello con un nivel objetivamente inferior de porcentaje de presencia de libres designaciones entre los funcionarios encargados de ejecutar sus políticas públicas<sup>455</sup>. Este fenómeno es fácilmente contrastable con la comparación de las relaciones de puestos de trabajos y sus formas de provisión, entre las distintas Administraciones territoriales.

En suma, se puede considerar desactivado el objetivo de despolitización de la Administración que situaba como prioritario el modelo de reforma administrativa del *Conselleiro* de la reforma administrativa, Dositeo Rodríguez. Transcurridos más de veinte años desde los primeros proyectos de modernización la situación no ha cambiado en demasía y, a pesar de que el debate sea cada vez más intenso, los últimos cambios legislativos han supuesto una regresión al dominio de la política sobre la Administración.

Otro punto a destacar en el análisis estructural, tal y como sucede en el resto de las Administraciones del Estado, es que todo lo relativo a la gestión de recursos humanos resulta plenamente sometido a la viabilidad, objetivos y planteamientos que estrictamente se establecen en las áreas económicas, desechándose cualquier planteamiento estratégico. Dicha supeditación es comprensible en una coyuntura como la actual, en la que el interés general y las urgencias del Estado lo priorizan todo. Sin embargo, es muy rebatible que en tiempos de bonanza tenga prioridad la economía sobre la estructura organizativa y los objetivos de gestión estratégica de

---

<sup>454</sup> Lo que trae a colación la tesis desarrollada por Aucoin (1997: 505), según el cual, *en muchos sistemas políticos se ha asistido a un incremento variable del grado de politización, destinado al control de la burocracia y a la introducción de nuevas propuestas para la delegación de autoridad a otro tipo de entes [...] este tipo de cambios se han producido porque los gobiernos se han asegurado el control de la burocracia y disponen de funcionarios comprometidos en puestos clave.*

<sup>455</sup> Según se ha comprobado, en el ámbito local es frecuente un porcentaje mayor de libres designaciones que el se genera en la Administración autonómica o en la propia AGE.

recursos humanos, sobre todo, si se comparte la idea de que una mejor gestión y planificación conllevaría como correlato una mayor productividad de los empleados públicos, directamente traducible en términos económicos y de eficiencia.

El diseño de la organización presenta, además, una subordinación clara a objetivos “no estratégicos”, políticos. La clarificación de los objetivos de la administración autonómica, necesaria para conseguir una buena coherencia entre objetivos y estructura organizativa, sigue siendo muy débil. La ausencia de una política general de gestión pública en la que se expliciten los objetivos de la organización impide determinar el grado de coherencia que respecto a éstos mantiene la actual estructura organizativa<sup>456</sup>.

Afecta también a la estructura final que muestra la Administración autonómica gallega la fuerte capacidad de influencia de los cuerpos funcionariales, estudiada como fenómeno casi universal a todas las Administraciones públicas del “modelo de carrera cerrada”. Se vincula esta influencia de los cuerpos sobre la estructura a la situación orgánica y jerárquica de cuerpos concretos y a determinados tipos de puestos cercanos a los centros decisores, y se enfatiza dicha influencia en el poder atesorado, como grupo homogéneo de profesionales, en determinadas áreas vinculadas a titulaciones o perfiles profesionales específicos –áreas jurídicas, económicas o informáticas, entre otras-. Frecuentemente, este fenómeno se articula estructuralmente en el intento de grupos homogéneos de funcionarios de acumular y blindar lo que se ha dado en llamar “zonas de incertidumbre”, mostrando el interés de un área profesional determinada por hacerse imprescindible en la organización y, por tanto, poseedora de un recurso valioso que conllevará normalmente un alto status de poder.

Lo expuesto explica el hecho de que en la historia de la Administración autonómica ningún Gobierno elaborase una propuesta que analizase en profundidad la estructura administrativa y el entorno de la administración, a pesar de existir unidades administrativas supuestamente especializadas en esta área. Los estudios al respecto son prácticamente inexistentes y la estructura administrativa ha respondido tradicionalmente a las pulsiones y prioridades de acción de los distintos Gobiernos autonómicos, pero sin una sólida base técnica que ayudara al mejor diseño posible,

---

<sup>456</sup> Precisamente, en el estudio de la EGAP (2006) se remarcaba como deficiencia la vaguedad y el carácter difuso de los objetivos generales de la organización, llegando a ser estos difícilmente reconocibles por los propios empleados. Los entrevistados ponían en evidencia no sólo la inexistencia de unos objetivos generales, que, con carácter oficial, guíen la evolución de la organización, sino también una casi completa indeterminación de objetivos en el seno de las *Consellerías*, que todavía se difumina más a nivel periférico. No obstante, los entrevistados hacían una valoración general de la operatividad de la estructura organizativa y consideraban aceptable el grado de adaptación de la estructura de los órganos centrales y periféricos a la gama de servicios que proporcionaba la Administración autonómica.

maximizando la eficacia, la eficiencia y evitando la duplicidad y la descoordinación. Se ha adoptado en la práctica, con leves diferencias, el modelo administrativo clásico –y su modelo cultural– asumido por la Administración del Estado, y en segunda instancia por la práctica totalidad de Comunidades autónomas.

La falta de fundamentación científica en los cambios de estructura que legítimamente impone la esfera política<sup>457</sup> genera un volumen importante de disfunciones que serían fácilmente detectables con un mínimo de esfuerzo analítico por parte de los gestores públicos. Junto a estos inexistentes análisis se echan también en falta “análisis de contexto”, en los que se investigue el entorno en el que se inserta la acción pública autonómica, así como un “análisis de cultura organizativa” a fin de conocer la información y creencias latentes que permean la organización.

A tenor del estudio de la EGAP (2006), la relación de la estructura con el entorno –básicamente, ciudadanía– exige un replanteamiento del modelo tradicional burocrático de modo que se transite hacia un modelo en que los diversos organismos públicos gocen de mayor autonomía de gestión sin merma del mantenimiento de la estrategia general. Esta reorientación, previa definición de los objetivos de la entidad, de acuerdo con su función social y su encaje ambiental, debería centrarse más en aspectos gerenciales –herramientas de gestión– y tecnológicos que en un rediseño profundo de la estructura de la organización. Se recuerda, en esta línea, que la deriva hacia formas de Administración electrónica –precaria todavía en la Administración autonómica presente– no requeriría profundas reformas estructurales, sino que sería abordable desde una formación adecuada del personal y la disposición de un equipamiento tecnológico apropiado.

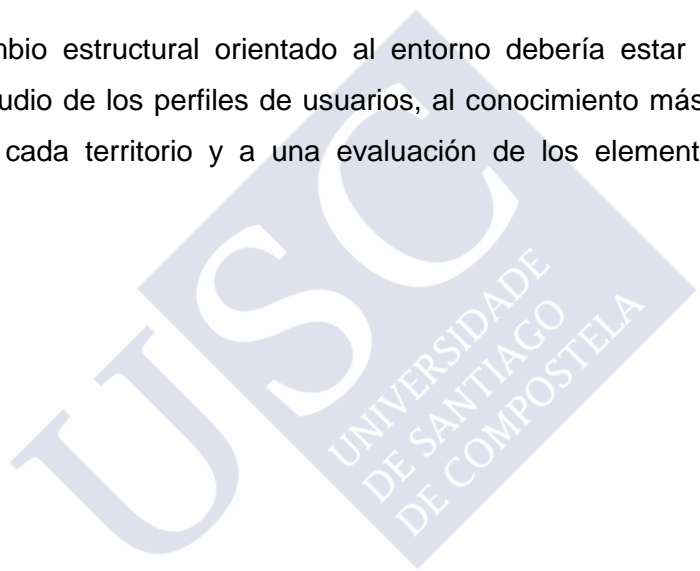
A su vez, desde la consideración de que toda modificación de la estructura organizativa debería estar fundada en un compromiso de servicio, se apuntan en el citado estudio (EGAP, 2006), en función de las aportaciones de los propios empleados de la Administración de la Xunta, algunas medidas que podrían permitir mejorar el funcionamiento de la entidad a través de su rediseño estructural, como serían:

---

<sup>457</sup> En el año 2009, coincidiendo con el cambio de gobierno, se anuncian medidas de reestructuración sin apenas soporte técnico, pero sí político o social, pues el presidente Feijoo, en un entorno de austeridad, proclama la disminución organizativa del número de *consellerías* y, consecuentemente, el ahorro de gasto público, además del anteriormente mencionado cambio de modelo de Administración periférica. También el nuevo gobierno de Feijoo iniciado después de las elecciones de octubre de 2012 anuncia reducciones de estructura, si bien en este caso vinculadas al nivel de Direcciones generales.

- Aumento de la capacidad de adaptación a las exigencias ambientales a través de un rediseño más flexible de algunas unidades.
- Simplificación de unidades.
- Fortalecimiento de la administración periférica y dotación de mayor autonomía a sus unidades.
- Reconsideración de la articulación periférica: con la finalidad de evitar desequilibrios en la distribución de recursos y garantizar un servicio equitativo.
- Mejora de los mecanismos de coordinación interna y, en especial, entre los servicios centrales y periféricos.
- Aumento de la coordinación y cooperación con las administraciones locales.

Todo cambio estructural orientado al entorno debería estar supeditado, en todo caso, al estudio de los perfiles de usuarios, al conocimiento más preciso de las necesidades de cada territorio y a una evaluación de los elementos básicos del diseño.



#### 4.3.2. Estructura organizativa autonómica

Partiendo, como hemos visto, de un modelo clásico de organización departamentalizada (Koontz y Weihrich, 1993) con una fuerte especialización horizontal de las unidades de producción y una fuerte integración jerárquica (Art. 36 LXP), se describirá a continuación el modelo organizativo de la Administración autonómica que da soporte al funcionamiento administrativo ordinario.

En perspectiva autonómica cabe apuntar, siguiendo a Ballart y Ramió (2000: 245), que el modelo analizado en las páginas siguientes se corresponde con el arquetipo *mayoritario*, presente además de en Galicia en las Comunidades de Cantabria, Cataluña Castilla-León, Murcia y Valencia.

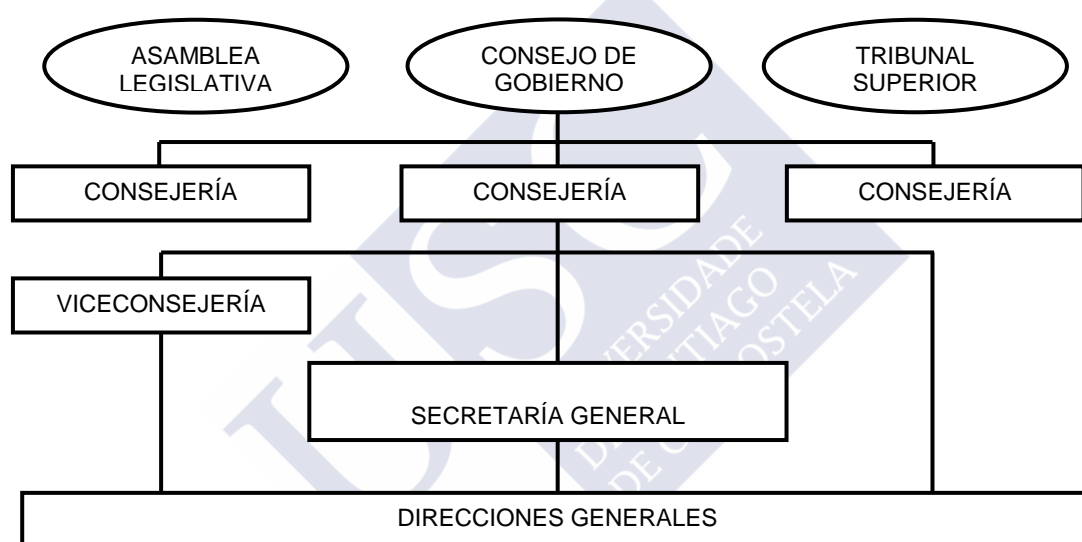


Gráfico nº21. *Esquema institucional autonómico mayoritario*. Fuente: Ballart y Ramió (2000).

El Estatuto de Autonomía de Galicia, en concreto sus artículos 15 y 16, prevé que el Parlamento autonómico determine mediante ley el estatuto, atribuciones y responsabilidades del Presidente y de la Xunta de Galicia, elaborándose para ello la Ley 1/1983 de 22 de febrero<sup>458</sup>. Asimismo, la principal norma de Galicia atribuye a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Por tanto, se reconoce en el plano organizativo una capacidad de estructuración y creación limitada, de forma básica, por lo dispuesto a nivel estatal, capacidad que reside en la Xunta de Galicia,

<sup>458</sup> Modificada por la Ley 11/1988, de organización y atribuciones de la Xunta de Galicia.



como órgano de gobierno con responsabilidad en la determinación de la estructura orgánica de las consellerías (Art. 25.5 de la LOFAXGA).

*Estructura básica de la Administración Central de la Comunidad Autónoma: Nivel superior político-estratégico*

La estructura de las Comunidades autónomas parte, como se ha señalado, del principio de autoorganización, recogido a nivel gallego en el artículo 27.1 del EAG, así como del refuerzo que la jurisprudencia constitucional ha consolidado en este sentido. Cabe citar al respecto, por su extrema importancia, la STC 227/1988, de 29 de Noviembre, que señala precisamente que dicha capacidad de autoorganización [...] es *la más genuina expresión del derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía*.

Partiendo de dicha normativa y jurisprudencia, se señalan, como órganos superiores de la Administración pública gallega (Artículo 16 EAG y 25 de la LOFAXGA), al Presidente de la Xunta, el Vicepresidente (o Vicepresidentes), los *Conselleiros* de las respectivas *Consellerías* y las Secretarías generales. Estas figuras, integrantes del Gobierno de la Xunta, poseen funciones de dirección de la acción de gobierno (políticas) y funciones de superior dirección de la Administración autonómica, ejercitando en este segundo grupo de funciones tanto una función ejecutiva como una reglamentaria.

Figuras prácticamente idénticas a la del Presidente del Gobierno del Estado<sup>459</sup> y a la de sus ministros poseen su correlato en el órgano de gobierno colegiado preceptivo, denominado Xunta de Galicia o *Consello* de la Xunta de Galicia, cuando se hace referencia a sus reuniones de deliberación y tratamiento de los diversos asuntos. Dicho órgano de gobierno ejercita las funciones ejecutivas, dirige la Administración (Art. 1 LXP) y ejerce la potestad reglamentaria como dispone el artículo 37.2 del EAG.

Esta institución, netamente política, se corresponde con en el *ápice estratégico* (Mintzberg, 1984), órgano cuyos componentes son de designación política, del que dependen las directrices del funcionamiento de la Administración de la Comunidad autónoma. Conviene recordar al respecto que, frente al artículo 10 del EAG, que preceptúa que el presidente de la Xunta es elegido de entre los miembros del

---

<sup>459</sup> Al respecto, en la monografía *Sistema Político Galego* se afirma que [...] *tanto la regulación formal del presidente de la xunta y sus relaciones con el parlamento autonómico, como la dinámica de funcionamiento del sistema es substancialmente análoga a la de los gobiernos parlamentarios de Estados independientes* (Vilas et Al., 1994: 288).

Parlamento, el nombramiento de los *Conselleiros* o del resto de personal de adscripción política es realizado sin acotaciones de este u otro sentido.

El Presidente del gobierno autonómico se convierte, así, en el máximo responsable de la Administración autonómica, con atribuciones expresamente recogidas en la Ley 1/1983 reguladora de la Xunta y su Presidente, pasando a ocupar una posición organizativa y estructural central –recuérdese que se ha definido el modelo gallego esencialmente con la idea de descentralización vertical limitada–. Ostenta la figura del Presidente su propio departamento administrativo y varios centros directivos bajo su mando directo que suponen claras excepciones a la organización en *Consellerías* (Art. 23.3. LOFAXGA). Dirige, por tanto, funcional y orgánicamente, sus propios centros directivos denominados secretarías generales, unidades en las que recaen grupos homogéneos de asuntos públicos que el máximo dirigente considere de especial sensibilidad o estrategia organizacional, razones por las cuales dispone la subordinación estricta de estos a su mando directo, sustrayendo dichos asuntos del modelo de división departamental funcional por *Consellerías*. Este tipo de estructura propia del Presidente ha existido en sus trazos esenciales en los diferentes Gobiernos habidos desde la creación de la Administración autonómica<sup>460</sup>.

Cabe señalar, no obstante, que la labor de control de la organización administrativa en cuanto labor transversal, es una función asignada a la *Consellería* de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia<sup>461</sup>.

Respecto a la figura orgánica de la Vicepresidencia o Vicepresidencias, utilizada en diversos períodos, con especial visibilidad y dimensión en el período de gobierno bipartito (2005-2009), existe de modo potestativo en la arquitectura institucional autonómica de Galicia y es activada cuando el presidente lo considerara conveniente<sup>462</sup>.

Por su parte, los *Conselleiros* son los responsables de los departamentos o *Consellerías*<sup>463</sup> que se organizan atendiendo al principio de división material de competencias (Art.23.1. LOFAXGA), correspondiéndole a cada una de ellas el

<sup>460</sup> En este sentido, se puede consultar la página oficial de la Xunta de Galicia en la que se establecen como secretarías generales dependientes directamente del Presidente, las de Presidencia; Medios; Igualdad; Emigración; Deporte y Modernización e Innovación Tecnológica. El Decreto 82/2009, de 21 de abril, por el que se establecen los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Xunta de Galicia, aclara este extremo.

<sup>461</sup> Tal y como dispone en su propia página web dicho centro directivo, *esta Consellería atiende a las necesidades transversales del Gobierno y dirige la infraestructura organizativa e institucional de la Comunidad Autónoma*.

<sup>462</sup> Como acaba de suceder con el nuevo gobierno elegido tras las elecciones del 21 de Octubre de 2012 en que se acaba de nombrar, después de un intervalo de 4 años sin ella, una Vicepresidencia.

<sup>463</sup> Sobre la estructura actual de la Xunta de Galicia y sus centros directivos dependientes se debe consultar el Decreto 8/2011, de 28 de enero, por el que se fija la estructura orgánica de las *Consellerías* de la Xunta de Galicia (Diario Oficial de Galicia de 3 de febrero de 2011).

desenvolvimiento de uno o varios sectores de actividad administrativa. La creación, modificación y supresión de *Consellerías* será aprobada por decreto de la persona titular de la Presidencia de la Xunta (Art.23.2. LOFAXGA). Tienen las *Consellerías*, a su vez, establecida por decreto, una estructura orgánica de los órganos superiores a propuesta propia (Art 34 LXP) en la que figura el *conselleiro* como cargo central, formando parte del gobierno y, a su vez, siendo el jefe superior del departamento. Responde, pues, la naturaleza de la titularidad de las *Consellerías* a un doble carácter: “político”, en tanto que miembros del gobierno autonómico y “administrativo”, en tanto que jefes superiores del departamento en el que han sido nombrados<sup>464</sup>.

Si bien es el Presidente (Art. 23.3. LOFAXGA) el que tiene la capacidad para crear, modificar o suprimir *Consellerías*, es necesario recordar que, desde el punto de vista organizativo, es el *Consello* de la Xunta de Galicia quien tiene asignada la resolución de los conflictos de atribuciones que se susciten entre las distintas *Consellerías*, tal y como dispone el artículo 4.12 de la LXP, mientras que serán los *Conselleiros* del área respectiva los que propondrán al resto de los altos cargos que serán nombrados y cesados en consejo de gobierno de la Xunta.

El siguiente escalón superior-directivo de lo que se puede denominar estructura central a nivel político superior está conformado por órganos potestativos como son las Secretarías Generales (Art. 26 LOFAXGA), que se constituyen en unidades superiores directamente responsables del desarrollo y la ejecución de la acción de gobierno en un sector de actividad específica de una *Consellería*, según lo fijado en el correspondiente decreto de estructura.

Responden estas secretarías en todas las Comunidades autónomas (Ballart y Ramió, 2000: 244) a una clara *dimensión política*, tanto en su nombramiento como en su selección, llegando a ser consideradas un segundo escalón jerárquico político y administrativo del departamento (Matas, 1993).

Respecto de sus funciones, dirigen y coordinan las direcciones generales situadas bajo su dependencia, y responden ante la *Consellería* de la ejecución de los objetivos fijados. No obstante, si bien residen estas unidades en la esfera estratégica de la organización, combinan su carácter directivo con su vertiente de órgano propio tecnoestructural, con funciones de adaptación de la organización al entorno, distribución de recursos o vigilancia de los aspectos que puedan afectar transversalmente a la organización.

---

<sup>464</sup> Esta vis “administrativa” o “técnica” debe ser considerada como un atributo de enorme importancia para la correcta gestión de los departamentos, como se encargó de descubrir Matas en su estudio sobre los altos cargos de la Administración catalana y cual debía ser su perfil idóneo (2001: 56-57).

Las titularidades de los órganos descritos, definidos como *ápice estratégico* (Mintzberg, 1984) desarrollan, en general, actividades encaminadas al logro de la misión de los departamentos (*Consellerías*), establecimiento de objetivos y estrategias, determinación de la estructura, control de la toma de decisiones, asignación de recursos y mantenimiento de relaciones con el entorno.

Cuantitativamente esta área política de la estructura ha venido aumentando su número de efectivos a lo largo de los distintos gobiernos, si bien durante las dos últimas legislaturas (2005-12) ha tendido a congelarse e, incluso, reducirse ligeramente. Cabe señalar además que se trata de un nivel organizativo expuesto a permanentes remodelaciones, en especial, tras la toma de posesión del Gobierno al inicio de cada legislatura y con independencia de la continuidad o no de equipos vinculados a un mismo partido político.

Por último, en el plano estructural a nivel político es necesario citar la importancia del personal eventual, es decir los miembros de “staff” o asesores en que se apoya la acción de gobierno a nivel estratégico –gabinetes y órganos colegiados fundamentalmente–, cuyo número, distribución y retribuciones se aprueba en *Consello* de gobierno sin tener que cumplir este tipo de personal requisito de mérito alguno, al igual que sucede en el modelo organizativo de las Administraciones de nuestro entorno<sup>465</sup>. Como se sabe, se trata de un tipo de personal que los propios empleados de la Xunta consideran necesario (EGAP, 2006), si bien es un recurso que exige extrema cautela, pues se han observado efectos indeseados en su utilización tales como su abuso en su número, la obstaculización de la gestión cuando colisiona con factores políticos, la escasa legitimación ciudadana a su alto coste o su inevitable carácter político<sup>466</sup>, del que deriva un potencial efecto de “inequidad interna” en caso de no presentar un alto nivel de cualificación y competencia<sup>467</sup>.

---

<sup>465</sup> Sobre el aumento espectacular de este tipo de personal, en el que no vamos a profundizar, se pueden consultar las estadísticas que aporta Bouzas (2004: 16-17), sobre las que, sintéticamente cabe reseñar que entre el año 1982 y el año 1997, dicho crecimiento progresivo fue de 10 a 390 miembros; mientras que en cuanto a unidades, el incremento es de 2 a 78.

<sup>466</sup> Como es conocido, el personal eventual se caracteriza, además de por su designación completamente libre, sin tener que cumplir requisito de mérito alguno, por su vinculación directa con el área política, de forma que cuando cesa la autoridad que lo nombra dicho personal también cesa, dada su condición de “miembros de un equipo de trabajo”. Además, los servicios prestados como personal eventual no pueden ser tenidos en cuenta de cara al ingreso en puestos regulares de la Administración, ya como funcionarios, ya como personal laboral, tal y como disponen tanto el EBEP como la Ley de Función Pública Autonómica (actualmente, Decreto Legislativo 1/2008).

<sup>467</sup> En los últimos años se ha aumentado la transparencia sobre las retribuciones de este tipo de personal, difundidas, junto a las de los altos cargos de las *consellerías* a través de la web institucional. Sin embargo ha de enfatizarse que el mayor sistema de control previsto por la normativa (Art.7 DLFPG), por el que se preceptúa que la Administración ha de publicitar los puestos del personal eventual en la propia RPT de cada consellería, sigue sin cumplirse a nivel general, cuando, al contrario, y como ejemplo, las propias RPT's de muchos municipios recogen este dato, facilitando su control por la ciudadanía (Corral, 2000).

*Estructura básica de la Administración Central de la Comunidad Autónoma: Nivel político-ejecutivo y administrativo.*

Para acotar convenientemente la descripción de esta parte de la estructura han de citarse una vez más las novedades introducidas por la LOFAXGA, que determina expresamente en su artículo 25.3 cuáles son los órganos de dirección de la Administración de la Comunidad autónoma a nivel central, a saber: las secretarías generales técnicas, las direcciones generales y equivalentes, las vicesecretarías generales y las subdirecciones generales. Conviene recordar que al observar nuevamente las secretarías generales –en este caso Secretarías generales “técnicas”– alteramos ahora la unidad de análisis: transitando desde la consideración de la titularidad de la secretaría general como puesto de carácter estratégico al del resto de componentes de ese órgano, cuyas funciones son más transversales y de mayor incidencia en el flujo de operaciones de la organización.

Nos situamos, pues, ante un plano ejecutivo y de desarrollo frente al estratégico tratado en el apartado anterior, en el que se observa entre estos órganos de dirección una combinación, según su extracción, de órganos designados libremente desde la esfera política –Secretarías generales técnicas y Direcciones generales) y órganos o figuras que para su libre designación han de cumplir con el requisito previo de ser funcionario público –Subdirecciones generales y Vicesecretarías generales–. Esta línea intermedia soporta fuertes presiones desde distintos puntos –staff, ámbito político, analistas, clientes–, hasta el punto que los puestos de esta línea corren el riesgo de convertirse en *encargados* en lugar de *directivos* (Mintzberg, 1984: 500).

Una primera aclaración que ha de hacerse es la referida a la existencia de dos denominaciones que pueden estar dando lugar a confusión, sobre todo dado que el “nuevo modelo organizativo” impuesto por la LOFAXGA aún no se ha consolidado completamente. En concreto, en lugar de una única denominación de “Secretarías generales”, el nuevo modelo impone dos denominaciones similares: la de “Secretarías generales” para un órgano superior con mando sobre los centros directivos como las Direcciones Generales; y la de “Secretarías Generales Técnicas” que con rango de órgano superior se sitúan en un plano ejecutivo y de coordinación transversal. No obstante, en la práctica administrativa suele utilizarse por ahora una sola de las denominaciones, prevaleciendo la nueva de “Secretaría General Técnica” –que era la denominación antigua como señala Rodríguez-Arana (2004: 236)– con una mezcla de funciones superiores y estratégicas, junto a una actividad también claramente ejecutiva.

Huyendo de una realidad organizativa en pleno proceso de cambio, se analizará a continuación la figura organizativa de las Secretarías Generales Técnicas tal como viene recogida en la LOFAXGA. Con esta “vieja denominación”, recuperada precisamente con la LOFAXGA (Art.29) –aunque también existente en la Administración del Estado– se configura el auténtico órgano transversal de la Administración autonómica. Esta figura se correspondería con lo que Mintzberg denominó en su día “tecnoestructura”, esto es unidades de orientación transversal, y por tanto, de extrema importancia estratégica (EGAP, 2006), dedicadas al análisis de la organización y su entorno (ciudadanos), la estabilización (distribución de recursos) o la normalización de pautas de actividad (observancia de la aplicación de normativa, atención al ciudadano, etc). Coordinación, asistencia técnica, comunicación, informe, gestión de medios logísticos o dirección y gestión de los servicios comunes son algunas otras de las principales características que explicarían dicho carácter transversal.

Junto a las secretarías generales y secretarías generales técnicas otros órganos que suelen estar presentes en las Administraciones, vinculados al mismo carácter de *staff de apoyo*, son las asesorías jurídicas, los servicios de inspección y las unidades de intervención.

La línea media ejecutiva prosigue con el análisis de la figura clave de las Direcciones generales, posición para cuyo nombramiento rige la propuesta de los *Conselleiros*, siendo nombrados los Directores por el *Consello de la Xunta* (Art 4.12 LXP). Las Direcciones generales tienen bajo su mando un área o actividad sectorial (Bouzas, 2004: 10) del respectivo departamento –fundamentalmente de proyección externa (Bouzas, 2011a)– y son dirigidas en última instancia por el *Conselleiro* correspondiente o por la Secretaría General de ser el caso (Art.30 LOFAXGA). Entendidas organizativamente como las unidades orgánicas básicas en que se divide una *Consellería*, las Direcciones generales reciben también el nombre de centros directivos.

Las nuevas agencias que se están creando en cada departamento para cometidos funcionales muy concretos están refundiendo en muchos casos los cometidos de algunas extintas Direcciones Generales, por lo que pueden ser tratadas organizativamente como centros directivos equivalentes a las Direcciones generales.

A las Direcciones Generales les corresponden, en esencia, una serie de atribuciones y funciones referidas a dos planos:



- *Técnico-político*, en el que destacan las de dirección e impulso de los planes, programas y proyectos de actuación de la *Consellería*, así como la preparación de los proyectos de normas legales o reglamentarias que correspondan al ámbito de competencias materiales de la *Consellería*.

- *Administrativo*, relacionado con la dirección, gestión, vigilancia y fiscalización de todos los servicios y dependencias subordinados, la fijación del régimen interno de las oficinas de ellos dependientes, el control del gasto de los servicios a su cargo, así como la iniciativa en los expedientes disciplinarios del personal del centro directivo, entre otras.

Dejando a un lado, por su carácter potestativo y baja presencia, a las vicesecretarías generales, la auténtica figura de engarce entre los planos político y administrativo –aunque, jurídicamente, desde un régimen necesariamente funcional y con una forma de provisión mediante libre designación– la constituyen las Subdirecciones generales y las Jefaturas de servicio. Estas figuras, de las que la LOFAXGA solo cita como órganos directivos a las Subdirecciones, se centran en funciones de supervisión y de transmisión al área política de incidencias, supervisión de los cambios en la reasignación de recursos decididos por las instancias superiores y transmisión al núcleo operativo (personal de base) las líneas de trabajo y la pauta de desarrollo de los programas. Tanto las Subdirecciones generales como las Jefaturas de Servicio son definidas en el artículo 27 de la LOFAXGA como puestos a incluir en los decretos de estructura, mientras que las unidades administrativas aparecerán determinadas a partir de su aparición en RPT.

Se trata en ambos casos de puestos especialmente importantes, entre otros aspectos porque la supervisión directa precisa, como señaló Mintzberg (1984), contacto personal directivo-empleado.

- *Subdirecciones generales*: Recogidas en el artículo 33 de la LOFAXGA, tienen funciones claramente ejecutivas, de coordinación, de apoyo a la dirección, y de control de las directrices o políticas marcadas por las direcciones generales, controlando directamente, por tanto, la actividad de las jefaturas de servicio que se distribuyen las distintas subáreas de la unidad administrativa.

- *Jefes de servicio*: figuras semidirectivas no incluidas entre los órganos netamente directivos que expresamente define la LOFAXGA (Art.28 y Art. 36), con una clara vocación operativa y técnica a la vez. Concretamente, se le atribuyen funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades administrativas de ellos dependientes así como una función genérica de apoyo a la dirección.

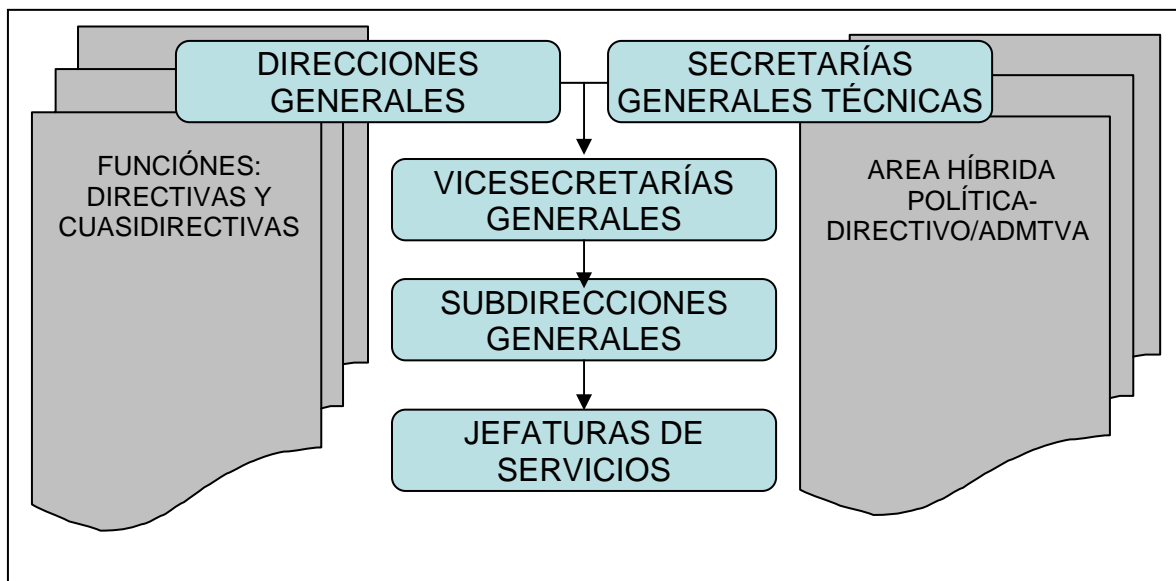


Gráfico nº22. *Área intermedia de la estructura central de la Administración Autonómica de Galicia.* Fuente: Elaboración propia.

*Estructura básica de la Administración Central de la Comunidad Autónoma: Nivel administrativo.*

Como se verá en los gráficos siguientes, se pueden señalar las siguientes áreas en la estructura básica de la Administración central de la Comunidad autónoma de Galicia a nivel administrativo y operativo, subordinadas, como señalaría Mintzberg (1984), a fuertes procesos de estandarización y normalización de procedimientos.

- **ÁREA DE GESTIÓN:** A este nivel nos encontramos con un nivel propio de gestión, dotado fundamentalmente con funcionarios de grupo A1, A2, C1 en puestos base o en jefaturas medias tales como las de sección (unidades de asistencia a los servicios a través del ordenamiento de sus actividades) o negociado (unidades básicas de apoyo a la provisión de servicios)<sup>468</sup>.
- **ÁREA OPERATIVA ADMINISTRATIVA:** Se detectan dos niveles en esta área de carácter administrativo, conformada por funcionarios del grupo C1 y C2, bien en puestos base (administrativos o auxiliares administrativos) o jefaturas (de grupo y de negociado).
- **ÁREA OPERATIVA:** Se trata de un último nivel de personal en funciones de auxilio básico constituido por personal subalterno.

<sup>468</sup> Jefaturas, que, a su vez, tienen otras denominaciones en los organismos autónomos, tales como "división", "área" o "unidad".

El diseño de las unidades pone en evidencia una fuerte inercia que ha impedido hasta el momento siquiera cuestionar su adecuación a la gama de servicios que oferta la Administración autonómica. Básicamente, se repite en cada *Consellería* el tipo de unidad administrativa jerarquizada sin que se exista constancia de prácticas de auditoría de dimensionamiento y estructuración, por lo que dicho proceso se lega al juicio propio de cada centro directivo<sup>469</sup>.

Como apunta el estudio de la Egap (2006), la amplia diversidad funcional de las unidades administrativas justificaría la adopción de varias medidas:

- Tratamiento diferenciado de su estructura interna, en términos de tamaño, flexibilidad, amplitud y profundidad de las tareas, estructura de autoridad o elección de mecanismos de coordinación (rechazo a un patrón único e invariable de articulación interna) en función de las fluctuaciones de las cargas de trabajo y de la demanda de los usuarios.
- Adaptación de las técnicas empleadas en la gestión de recursos humanos a las características y circunstancias de cada unidad.
- Elaboración de un estudio de la viabilidad de una estructura de trabajo basada en equipos en la que se incremente la responsabilidad de los miembros sobre áreas concretas de actividad. Deberían elaborarse análisis de competencias y explorarse perfiles de formación que permitan cubrir las nuevas demandas de gestión.

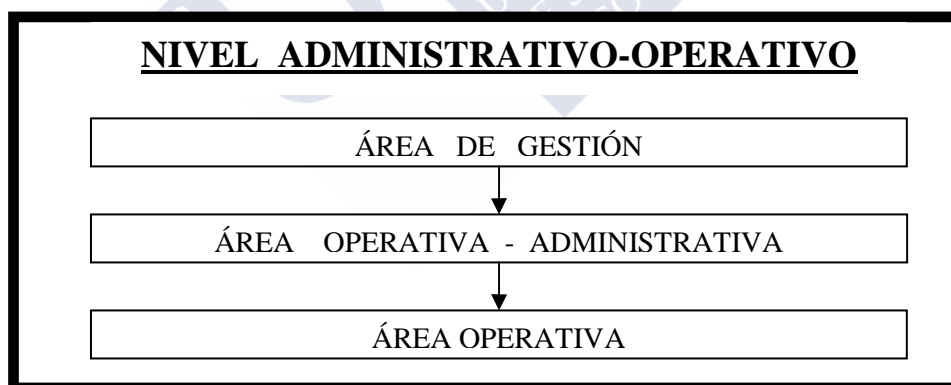


Gráfico nº 23. *Nivel administrativo o área operativa de Mintzberg*. Fuente: Elaboración propia.

Recapitulando, el gráfico a continuación resume la arquitectura de la Administración autonómica a nivel central anteriormente descrita.

<sup>469</sup> En este sentido, se contradice la doctrina mayoritaria que recomienda que el correcto diseño de unidades debe comenzar por la definición de su misión y objetivos, algo que normalmente no sucede en el caso estudiado.

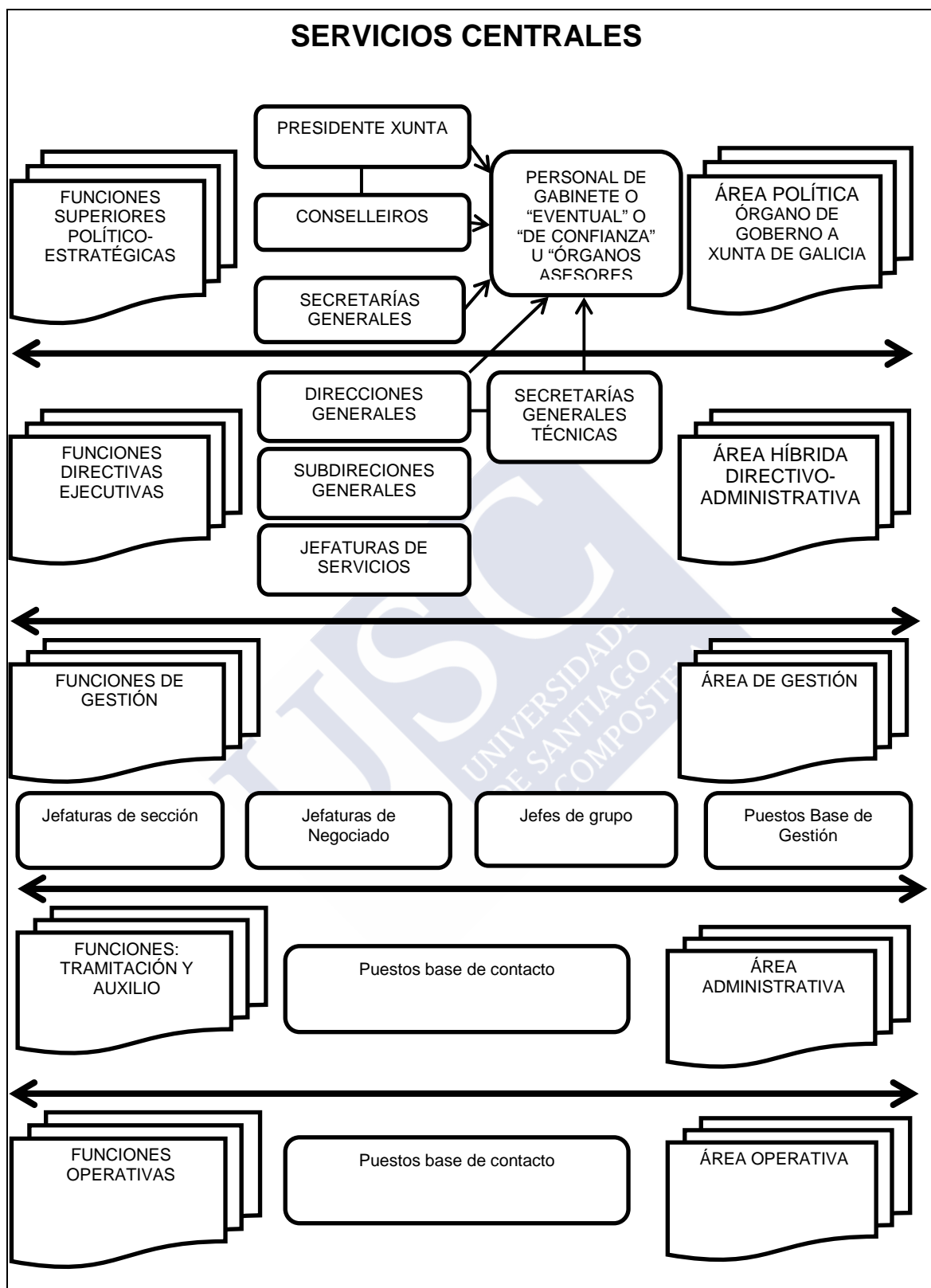


Gráfico nº24. *Estructura integral de los Servicios Centrales.* Fuente: Elaboración propia.

### *Estructura periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma*

En cuanto a la estructura periférica, conformada por los *órganos territoriales* (Art. 24.3. LOFAXGA), si bien se destaca su coherencia con la actual división territorial de base provincial, se demanda un replanteamiento basado en un diseño más general de la división territorial de la Comunidad autónoma y la introducción de dispositivos estructurales que permitan una mayor cooperación con el ámbito local. Cabe recordar que toda descentralización suele generar como beneficio una mayor cercanía a los problemas y grupos locales, pero también es susceptible de presentar como contrapartida problemas de cooperación y coordinación (Mayntz, 1985).

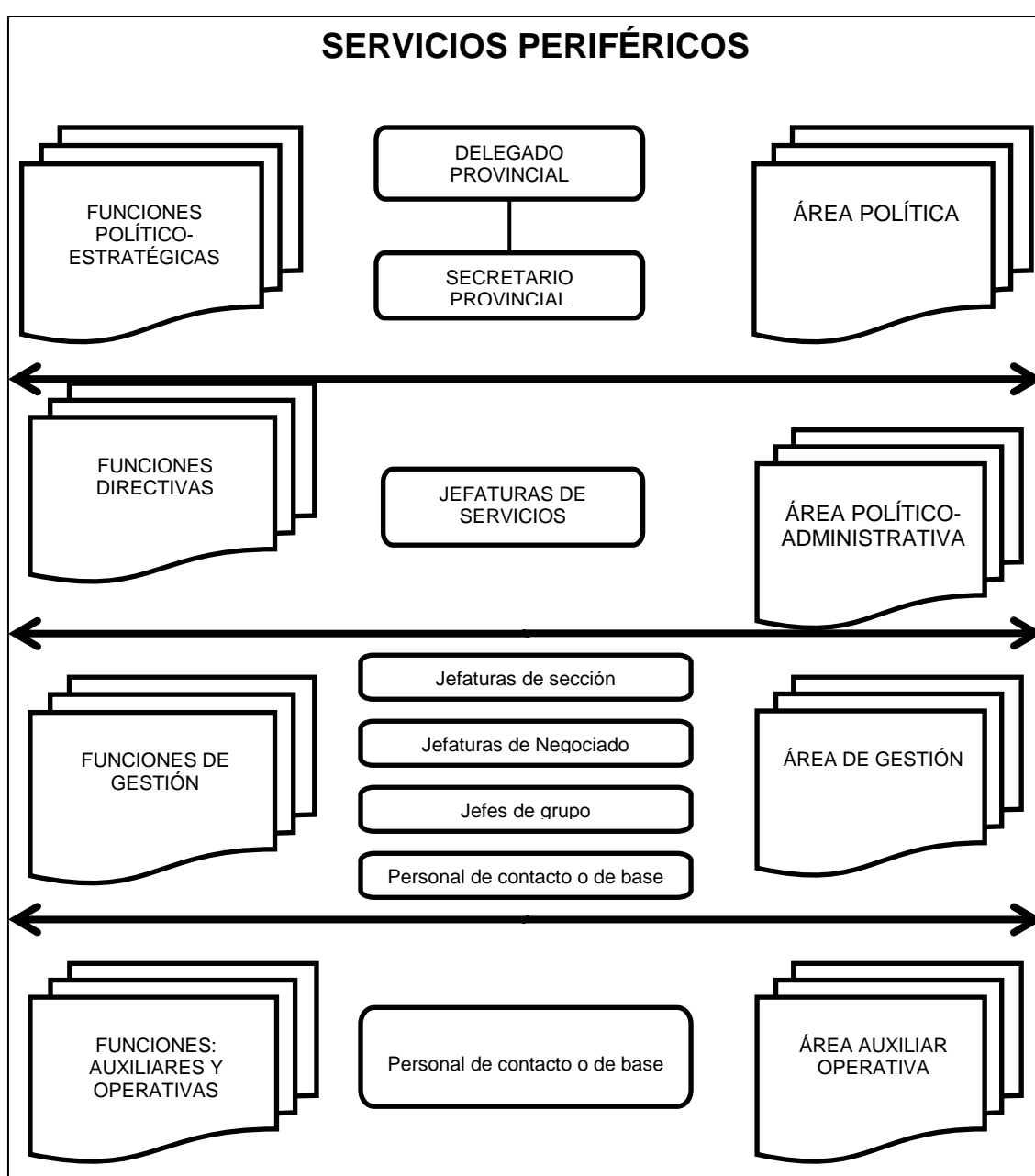


Gráfico nº 25. *Arquitectura de la Administración Periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia 1987-2009*. Fuente: Elaboración propia.

Inalterada por los sucesivos gobiernos autonómicos hasta el año 2009, la estructura organizativa demandaba, según los análisis realizados en el citado estudio (EGAP, 2006), una actuación en las siguientes líneas:

- Cuestionamiento del diseño de la organización, previa elaboración de un plan estratégico para toda la Administración autonómica en coherencia con la idea de planificación estratégica.
- Revisión de los dispositivos de coordinación interdepartamental (*Consellerías*).
- Reforzamiento de los mecanismos de cohesión grupales y de coordinación entre diferentes niveles de responsabilidad.
- Examen de los dispositivos de coordinación entre los servicios centrales-periféricos.
- Replanteamiento de la estructura periférica de la Administración en el marco de un diseño territorial de la Comunidad Autónoma nuevo.

Esta estructura periférica, basada en la existencia de delegaciones provinciales, delegaciones territoriales en casos excepcionales<sup>470</sup> y delegaciones comarcales y locales de escasa presencia, como se ha comentado anteriormente, venía mostrando hasta el año 2009 a nivel provincial la configuración representada en el gráfico anterior.

En consonancia con la última de las recomendaciones del estudio de la EGAP (2006), se replantea la estructura periférica de la Administración, que se traduce, sin exención de polémica<sup>471</sup>, en una profunda mutación del modelo (Gráfico inferior). En 2010, la LOFAXGA refrenda la nueva arquitectura y termina de detallar las funciones de cada figura autonómica dentro de la misma.

---

<sup>470</sup> Es el caso, por su importancia económica, de la sede de la *Consellería* de Economía en Vigo (Pontevedra) o, por su importancia estratégica en el ámbito pesquero, el de la sede en Celeiro (Lugo), de la *Consellería* de Pesca.

<sup>471</sup> Cabe recordar, incluso, las manifestaciones populares en la ciudad de Pontevedra durante 2009 ante lo que se consideraba una reforma estructural que fortalecía a la ciudad de Vigo en detrimento de la primera a nivel administrativo. Para ahondar en los elementos de contraste entre ambos modelos de configuración de la estructura periférica de la Administración de la Xunta de Galicia, pueden consultarse, entre otros, los decretos 211/2005, 79/2009 y 83/2009.



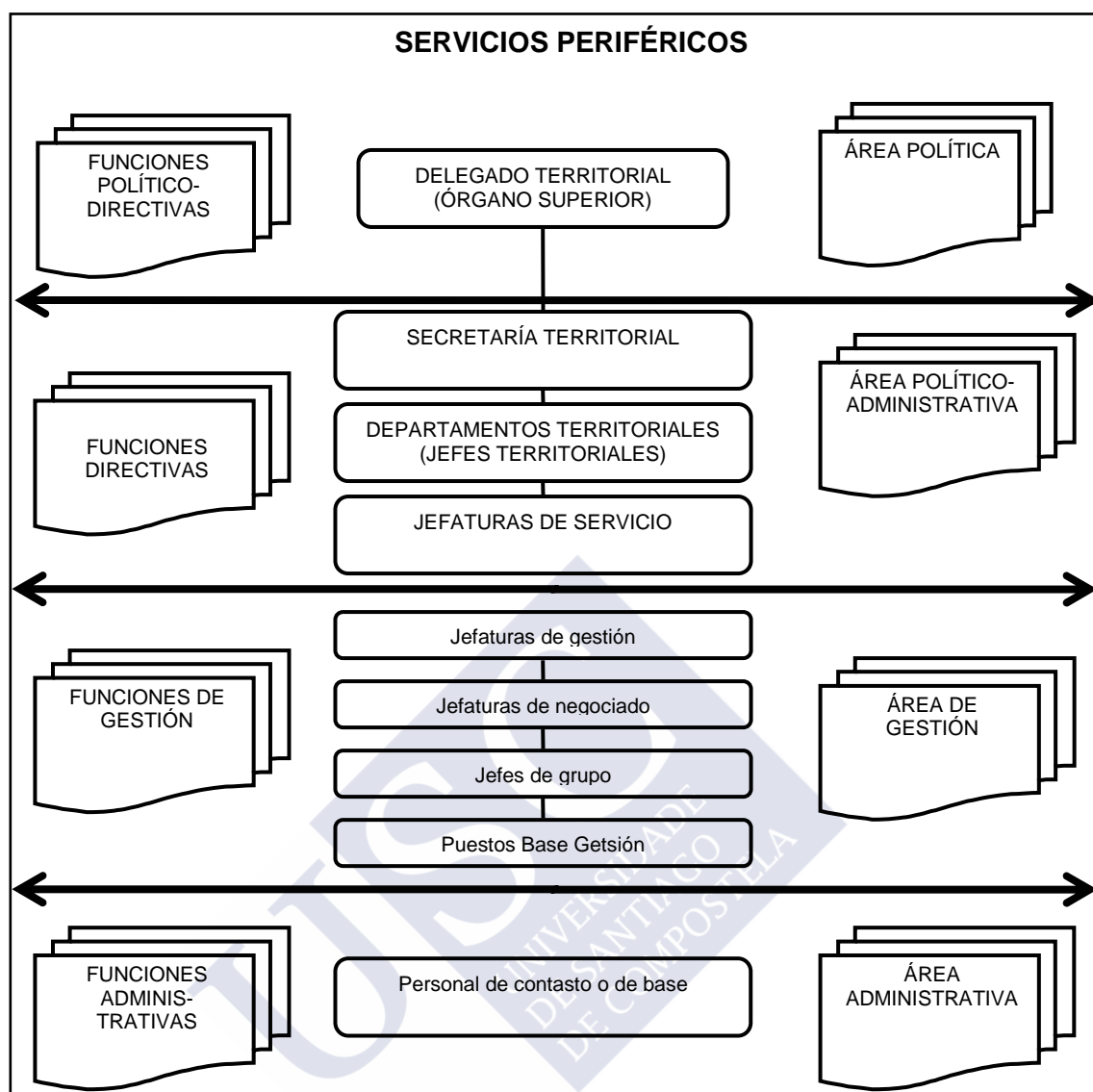


Gráfico nº26. *Arquitectura de la Administración Periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia desde 2009.* Fuente: Elaboración propia.

Esta reforma estructural de gran calado se publica mediante el decreto 245/2009, de 30 de abril, en el cual, con la cobertura legal de los artículos 103.1 CE y 39 y 41 del EAG, relativos a la competencia de la Comunidad Gallega para la creación y estructuración de la propia administración, se reforma la administración periférica autonómica.

Esta reforma se asienta oficialmente sobre los criterios de eficacia, austeridad<sup>472</sup> y economía, con la finalidad de establecer la nueva estructura orgánica de la Xunta de Galicia regulando para ello las delegaciones territoriales de Galicia.

<sup>472</sup> Principio presente en la mayoría de acuerdos sobre función pública de los últimos años, tales como el "Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora de la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012" (BOE de 26 de Octubre de 2009).

Con ella desaparecen las delegaciones provinciales existentes hasta este momento y se substituyen por la figura de las delegaciones territoriales, quedando adscritas orgánicamente a Presidencia con nivel orgánico de Dirección general –por lo tanto, con rango de alto cargo– y con una estructura orgánica, ámbito territorial y competencias a establecer mediante decreto.

El objetivo básico de esta reforma, según el decreto 245/2009, es impulsar la modernización y racionalización de la gestión de la Xunta de Galicia, acometiendo para ello un proceso de remodelación alrededor de la figura de las nuevas delegaciones territoriales, concebidas como órganos de dirección y coordinación de la actuación de la Administración autonómica dentro de sus respectivos ámbitos, al tiempo que se configuran como órganos decisorios y representativos del presidente y del gobierno autonómico y coordinadores de la administración periférica de Galicia.

Según el artículo 1 del decreto de reforma, se crean cinco delegaciones correspondientes a las cuatro capitales de provincia (A Coruña, Lugo, Orense; Pontevedra) a las que se suma la ciudad de Vigo. En dichas delegaciones se integran todos los órganos, unidades y servicios de la Administración periférica autonómica sitos en el respectivo ámbito territorial, situándose como figura central del nuevo esquema el delegado territorial –coloquialmente denominado “superdelegado”, en alusión a la concentración de poder que atesora al aglutinar la coordinación de la gestión de todas las *Consellerías* en el territorio–.

En efecto, el nuevo delegado, nombrado por decreto del *Consello* de la Xunta a propuesta del *Conselleiro* competente en materia de Administraciones públicas, ostenta rango de Director general y funciones de representación y coordinación, además de la supervisión de los servicios de los organismos autónomos y demás entes del sector público que integran la administración institucional en su territorio.

La figura que más visibilidad da al empeño de reducir la estructura política es la de la secretaría territorial –con rango de Subdirección–, como órgano de apoyo y asesoramiento del delegado en el ejercicio de las competencias generales y que substituye a los antiguos secretarios provinciales nombrados por designación política –sin sometimiento al requisito de ostentar la condición de funcionario–. Además, como expresión del reforzamiento de la concentración de poder, se proceden a unificar las trece consellerías anteriores –con sus trece secretarios– en una única Secretaría territorial.

Completando el esquema periférico es necesario citar los departamentos territoriales que dependen de cada *Consellería*, como órganos responsables del

ejercicio de las competencias administrativas de cada una de las *Consellerías* en cada territorio.

Respecto de la dependencia orgánica, los delegados están subordinados orgánicamente a la *Consellería* de Presidencia sin perjuicio de las directrices, instrucciones o criterios que emanen en el orden funcional de los diversos órganos superiores de las *Consellerías* que correspondan por razón de las distintas competencias materiales gestionadas.

No se puede dejar de señalar, siguiendo lo establecido por el decreto 5/1987, la existencia de otros “órganos” de administración periférica como serían las delegaciones comarcales o las delegaciones locales, si bien tan solo los citaremos pues su existencia es de muy escasa entidad en la actualidad, a pesar de que potestativamente pueden ser estructuras a utilizar por el gobierno gallego. Caso contrario es el de las delegaciones de Galicia en el exterior, propiciadas sobre todo por el fenómeno histórico particularmente importante en Galicia de la emigración, y que ha permitido la existencia (Decreto 224/2006 de 30 de Noviembre) de delegaciones de este tipo como unidades administrativas situadas fuera del territorio español, por ejemplo en Buenos Aires<sup>473</sup>.

En suma, la transición de un modelo a otro posee una dimensión más política que verdaderamente funcional u organizativa. En todo caso, en alusión al movimiento pendular centralización / descentralización que comenta Aucoin (1997), siempre presente en la gestión pública y de solución incierta, como señala Mayntz (1985), parece constatarse, sin duda, a pesar de la eliminación de puestos políticos, una mayor centralización que favorecería un control más directo del tejido periférico por parte de propio presidente.

Como sostiene Aucoin (1997: 508), un alto nivel de centralización solo es deseable si se tienen claros y delimitados objetivos estratégicos. El proceso de centralización seguido en la Administración gallega, aparentemente eficiente desde el punto de vista del ahorro de costes laborales asociados a las posiciones de mayor rango orgánico, arroja dudas en relación con la asignación de personal eventual (de confianza), y, a falta de la necesaria evaluación, genera incertidumbre sobre su efecto real en el nivel de eficacia, calidad y satisfacción de los usuarios.

Para concluir la descripción del modelo estructural de la Administración autonómica de Galicia conviene aludir al tejido estructural institucional (organismos autónomos y empresas públicas adscritos a las distintas consellerías) y corporativo (entidades de base profesional tuteladas por la Xunta), de considerable relieve

---

<sup>473</sup> Creada por el decreto 157/2007, de 26 de julio.

cuantitativo y presupuestario<sup>474</sup>, sometido en la actualidad a un profundo proceso de reajuste (eliminación, absorción o fusión de entes) motivado por las estrecheces financieras impuestas por la actual coyuntura económica.

Dicho proceso de reconfiguración o contención organizativa, que ha completado ya dos fases (bienio 2010-11 y ejercicio 2012), ha propiciado la emergencia de un modelo autonómico de agencias que aglutina la dispersión organizativa e institucional existente anteriormente. Todas las *Consellerías* han iniciado procesos de creación de agencias cuyos efectos desde el punto de vista del rendimiento organizativo están todavía por verificar. En todo caso, la iniciativa ya ha contribuido a homogeneizar estructural y normativamente y, en consecuencia, gerencialmente, la actuación de las nuevas entidades.



---

<sup>474</sup> Con cierta dificultad para la cuantificación de los tipos de entes, dada su diversa arquitectura jurídica, se puede avanzar con un alto grado de rigor una cifra superior al centenar de organismos existentes de este tipo, que, sintéticamente, se pueden resumir en Entes de Derecho Público, Sociedades Mercantiles y Fundaciones. El peso en la contabilidad pública de esta Administración institucional alcanza en 2012 los 4.654,5 millones de euros, lo que equivale al 46,6% de la disponibilidad presupuestaria para este ejercicio, si bien hay que aclarar que el Servicio Gallego de Salud absorbe 3.449,3 millones de dicha cifra total. Los entes de derecho público sumaban 1.668 trabajadores en el 2010, y las sociedades mercantiles y fundaciones públicas, 3.016. En total, la nómina de empleados rondaba los 4.700 millones. Estos datos han sido contrastados a partir de los aportados por la *Consellería* de Hacienda en el artículo de *La Voz de Galicia*, "Margen para buscar eficiencia" (15 de enero de 2012).

#### 4.3.3. Ordenación de puestos de trabajo

Siguiendo la conceptualización expuesta en el capítulo segundo, cabe tipificar el modelo gallego de ordenación de puestos como sistema de carrera o sistema cerrado, con algunos rasgos del modelo de empleo<sup>475</sup> que le darían cierto carácter “mixto”. Esta caracterización, concordante con el modelo estatal, es a su vez deudora del modelo francés o “continental” de función pública: en los cuerpos funcionariales de la Administración autonómica se dan las características centrales de inamovilidad, carrera “cuasiautomática” en función de la antigüedad y retribución independiente del rendimiento o del cumplimiento de objetivos.

Partiendo de esta similitud<sup>476</sup> con los modelos de las Administraciones del entorno, los cuerpos funcionariales se ordenan según expone el gráfico de la página siguiente.

De los tipos de agrupaciones “clásicas”, relacionadas en el capítulo segundo, cabe mencionar expresamente, en aras de una mejor comprensión global, las “escalas”, que constituyen un tipo de específico de ordenación grupal de funcionarios especializados dentro de cada cuerpo y combinan un tipo de capacitación muy especializada (informática, estadística, tributaria, etc.) con una profunda preparación en los cometidos genéricos del cuerpo en que se incluyen. Su razón de ser radicaría en cubrir determinadas áreas dentro de un bloque de actividad más genérico<sup>477</sup>.

Los cuerpos y escalas estarían atravesados horizontalmente por los distintos niveles de titulación exigida, sin diferencias reseñables respecto al modelo estatal<sup>478</sup>. En todo caso y a pesar de que el propio EBEP menciona el cambio de un sistema de cuerpos y escalas hacia uno basado en el puesto –en la línea de un “sistema abierto” orientado al puesto–, ninguna decisión parece haberse tomado en este sentido en las Administraciones del entorno estatal.

---

<sup>475</sup> Por ejemplo, la existencia de personal directivo o el empleo de técnicas de dirección por objetivos.

<sup>476</sup> En todo caso, a diferencia del modelo teórico “de carrera”, no se da ningún proceso de “socialización intenso” que permita hablar de espíritu de cuerpo, si bien es cierto que las demandas laborales pueden ir creando cierta conciencia de pertenencia a un grupo homogéneo.

<sup>477</sup> Un buen ejemplo a nivel autonómico lo constituyen las escalas de funcionarios especializados en informática o estadística que se incluyen dentro del sistema de ordenación de cuerpos generales (actividad administrativa general).

<sup>478</sup> Es de destacar que, en lugar de referirse en los tipos de personal al “funcionario interino”, la normativa autonómica ha adoptado la denominación de “personal interino”.

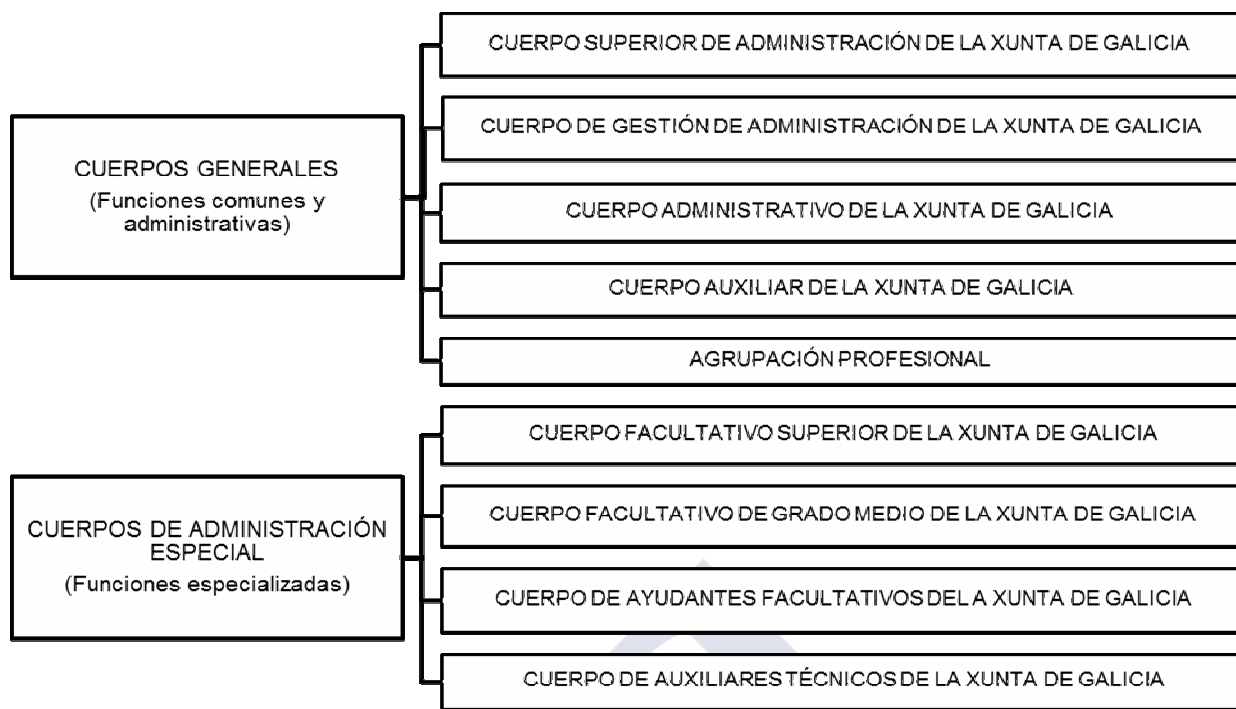


Gráfico nº27. *Cuerpos funcionariales de la Administración Autonómica de Galicia.*  
Fuente: Elaboración propia.

Los cuerpos se proveen de nuevos efectivos que carecen de vinculación concreta con un perfil de puesto, desconociéndose cuál va a ser el área de gestión o el departamento en el que se va a trabajar. Se realiza una asimilación de conocimientos y formas de trabajar sobre grandes áreas de gestión y no con orientación a determinados puestos o funciones concretas. Se produce, así, una transposición del principio de adscripción indistinta de los funcionarios al puesto de manera que se transita desde un sistema dominado por el cuerpo de origen a otro en el que lo importante es la vinculación a un centro orgánico o decisor al que se va a quedar adscrito<sup>479</sup>.

En lo relativo a la relación puesto-desempeño, los datos obtenidos resaltan la existencia de anomalías relacionadas con las competencias a desarrollar en cada posición –solapamiento injustificado de tareas entre distintos puestos y unidades; cumplimiento de funciones no asignadas, etc–, así como a la creación de posiciones vacías de contenido.

<sup>479</sup> Los propios empleados de la Xunta, en el estudio de necesidades formativas (EGAP, 2006), manifiestan la importancia que debería tener el diseño de puestos, uno de los elementos en los que la Administración debería realizar mayores inversiones, dados los problemas (imprecisión, obsolescencia) que acarrea el diseño actual.



Como primera medida para evitar estos problemas, se reclamaría una auditoría que contribuya a perfilar cada posición, examinar su contenido y aclarar la conveniencia de seguir disponiendo de determinados puestos. Asimismo, el diseño de puestos respecto a los perfiles profesionales y las funciones a cubrir en las unidades administrativas debería acompañarse de una configuración de itinerarios profesionales y formativos. En este sentido, cabe recordar que la capacitación de los empleados no es homogénea y, en muchos casos, resulta claramente deficitaria en relación con la adaptación a los cometidos particulares del puesto.

En general, se precisaría una nueva concepción del catálogo de puestos que supere las constricciones informativas y operativas de las actuales RPT's<sup>480</sup>. No obstante, es necesario apuntar que la inexistencia de un catálogo de puestos puede no ser una cuestión "inocente". En este sentido, cabe recordar que existe toda una línea argumental, proveniente de la NGP y defendida insistentemente por la OCDE, que establece la necesidad de fomentar la agilidad, la versatilidad y la polivalencia en la gestión de los empleados públicos, argumentación que colisiona frontalmente con una definición clara y concisa de puestos y tareas que puede conllevar una mayor seguridad jurídica para el empleado sobre cuáles son sus cometidos obligatorios.

En otro orden de cuestiones, en lo que atañe a los problemas que acarrea el sistema de carrera, se debe señalar que también se observa en el caso gallego la acumulación excesiva de poder de determinados cuerpos o grupos homogéneos de funcionarios que pueden llegar a obstaculizar los intereses de la organización y del servicio público, siendo este fenómeno, resaltado frecuentemente en la literatura especializada, especialmente observable en los grupos superiores tanto más cuanto más próximos están del nivel político.

La ordenación del personal en el caso gallego también destaca por la gran complejidad y diversificación de cuerpos y escalas, señalada frecuentemente por la doctrina como obstáculo para una gestión estratégica e integral del modelo de gestión de recursos humanos. No obstante, dicho argumento ha de enfrentarse al de la defensa de la idea de adaptación de las Administraciones a las demandas ciudadanas, y, por tanto, a un correlativo nivel de especialización y complejidad en las demandas de la propia sociedad civil.

En definitiva, queda abierto el debate entre la especialización de los funcionarios como elemento de orientación a los clientes-ciudadanos y la necesidad de dominar estratégicamente y de un modo integral la gestión de los efectivos públicos.

---

<sup>480</sup> Esta idea de la necesidad de un catálogo de puestos exigente se amplía en el capítulo dedicado íntegramente a las relaciones de puestos de trabajo al que se reconducen las aportaciones al respecto.

Otra de las cuestiones recurrentes en el sector público al respecto de la ordenación de los empleados es la del fomento de la movilidad o la prescripción *de disponer de puestos similares orientados bajo el principio de la intercambiabilidad* que realiza el EBEP. En relación con ella, a través de una modificación incluida en la ley de acompañamiento al presupuesto de la Comunidad autónoma para 2011, la Administración gallega prevé la movilidad de los efectivos disponibles en función de las necesidades que puedan surgir. Este fomento de la movilidad o reasignación de efectivos, realizado con ímpetu en la AGE (Galindo, 2005: 239) y fundamentado en la necesidad de no incorporar más efectivos y mejorar la eficiencia por medio de la ordenación de los recursos ya existentes, se atempera para no provocar un fuerte conflicto laboral, incorporando el principio guía de la “voluntariedad” –sin el cual no se realizará ningún proceso de reasignación–. Este principio, acorde con la cultura organizativa del sector público, que ha demostrado sus beneficios en los procesos de reasignación ejecutados en la AGE (Galindo, 2005: 239), no ha suscitado los mismos efectos en la marcha ordinaria de la Administración autonómica, lo que reclamaría una evaluación de su utilización<sup>481</sup>.

Por su parte, los tipos de empleados públicos autonómicos no se alejan del modelo general visto al analizar el esquema estatal, destacando a lo sumo dos aspectos que sí reúnen importancia: el primero es el relativo al hecho de que el personal eventual no tiene presencia en las RPT's, lo que obstaculiza la determinación, a pesar de la transparencia sobre ello exigible, de su número y retribución; el segundo se refiere al hecho de que la Comunidad autónoma no ha modificado la figura del personal directivo que propugna el EBEP, reuniendo este personal, en cuanto a su perfil profesional, requisitos o forma de nombramiento y cese, las mismas características que ha venido presentando desde la creación misma de la Administración autonómica gallega.

Siguiendo las inercias del resto de Administraciones, se detecta en el caso gallego la incipiente presencia de puestos directivos “privados” al estilo “manager” o gestor, fundamentalmente extendidos en el ámbito de la Administración Institucional –Organismos autónomos, agencias, fundaciones públicas–, junto a directivos de perfil

---

<sup>481</sup> Ver al respecto la entrevista en La Voz de Galicia (13/10/2010) al Director xeral de función pública José María Barreiro en que aclara que la movilidad forzosa no es ninguna novedad sino que ya estaba incluida en el EBEP. En el DOG del 16 de Noviembre de 2012 se incluye una iniciativa novedosa en cuanto a la reasignación de efectivos, al ofrecerse un total de 71 puestos de trabajo en códigos cero, esto es, referidos a necesidades puntuales de la Administración que no precisarían de puestos estructurales y para ser cubiertas provisionalmente en comisión de servicios cobrando el funcionario por su puesto de origen. Independientemente de que esta iniciativa pueda afectar a los intereses de los interinos es una medida sin duda de optimización de los recursos existentes, que, en muchos casos, habrán experimentado además un importante descenso en su carga de trabajo motivada por la crisis actual.

público –altos funcionarios normalmente de perfil jurídico o económico– (Parrado, 2000). Las recientes agencias autonómicas (Art. 6 AXEGA, 2012) incluyen, en lo que constituye un enfoque novedoso, la mención de que los puestos directivos puedan aparecer definidos como tales en las RPT's, haciéndose eco así de una prescripción fuertemente apoyada en el ámbito doctrinal (Corral, 2000) y sin tener ello trascendencia de cara a una incorporación definitiva de la persona que ocupa el puesto directivo en la función pública, pues estos puestos son, por su propia naturaleza, puestos provisionales que deben depender de los resultados alcanzados en la gestión y cuyos ocupantes no acceden como empleados públicos a la función pública, sino como directivos de carácter temporal.

La nueva ley autonómica de función pública de Galicia, en proceso de elaboración al escribir estas líneas, deberá desarrollar la profesionalización de los puestos de personal directivo, ocupados actualmente bien por grupos superiores de la Administración, bien por personal externo a la misma de designación política. Falta por tanto la irrupción de la tercera de las opciones: la del directivo público profesional, reclutado según criterios objetivos de idoneidad y cuyo cese este vinculado a datos concretos de mala gestión, no a desavenencias políticas o criterios subjetivos. En todo caso y como elemento común se sigue observando una falta de verificación de la efectiva presencia de elementos objetivos de idoneidad para desarrollar la función directiva, al margen de algunos aspectos relativos al conocimiento sectorial y a la cualificación general, pero sin comprobación alguna de todo lo relativo a las habilidades directivas o las actitudes para el desarrollo de tal función. Incluso en contra de la opinión de Parrado (2001a), en las actuales selecciones suele pesar más un criterio de conocimiento técnico especializado del área de actividad, que uno más generalista pero con dominio de los requisitos que exige la alta función directiva.

Como se ha comentado a lo largo de este trabajo, en lo que incluso puede ser considerada una dirección contraria a la profesionalización de la función directiva, se ha dado en el caso analizado un proceso objetivo de “repolitización” de puestos directivos y semidirectivos (Parrado, 2000). Utilizamos para esta aseveración la concepción de politización aportada por Mesa (2000: 214-215), para quien estamos ante un *fenómeno marcado por la abundancia de distintos tipos de personal como el de libre designación, el eventual, así como por la creación artificial de departamentos y órganos administrativos.*

Como se ha comentado anteriormente, puestos semidirectivos, como las Jefaturas de servicio, acaban de cambiar en su totalidad su forma de provisión única a

la libre designación<sup>482</sup> y, junto a ello, se constata en la actualidad una proliferación de agencias públicas, que incluyen, por su propia naturaleza, personal directivo, pero que tampoco parecen haber puesto el foco en la profesionalización de dichos directivos, a excepción de lo que atañe a los principios generales de idoneidad y capacidad profesional sin referencias a un sistema de comprobación del cumplimiento de dichos requisitos.

Sigue, además, sin tener presencia la idea de profesionalizar los órganos de selección de personal directivo, que continúan masivamente siendo copados por perfiles jurídicos muy exigentes, pero sin peso alguno de los perfiles de gestión o dirección pública –con escaso recorrido, por tanto, para detectar de forma fidedigna habilidades directivas o actitudes favorables a una buena dirección pública–.

Los cuerpos y escalas en el caso que nos ocupa tampoco tienen un mayor desarrollo en su nivel de detalle, en buena parte, quizás, por la comentada inexistencia de un sistema de descripción, catalogación y valoración de puestos. Al respecto es necesario destacar la existencia y cotidianeidad con que se utilizan las RPT's como documento de gestión y ordenación del personal. Tan solo en las leyes de creación de cada cuerpo o escala –fundamentalmente en la Ley 12/1992 de 9 de noviembre–, se puede encontrar una somera descripción de lo que serán las funciones generales de cada escala. Como dispone en este sentido el artículo 22.1 del Decreto legislativo 1/2008 de Función pública de Galicia, se incluyen unos requisitos mínimos a la hora de crear un cuerpo o escala: denominación, grupo, funciones y nivel de titulación.

Como testimonio del nivel de diversificación y distribución de los cuerpos y escalas a nivel autonómico, se puede observar en el Anexo III una tabla actualizada del personal funcionario autonómico existente hasta la actualidad.

---

<sup>482</sup> Mientras que en la AGE, como hemos podido constatar por sus RPT's y como comenta Galindo (2005: 239), la libre designación es un sistema de provisión muy restringido.

#### 4.3.4. Relaciones de puestos y dinámicas específicas de negociación

Establecidos en el capítulo primero los conceptos clave y la normativa básica del modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo preceptuado a nivel estatal, cabe ahora describir detalladamente las peculiaridades que se observan en las RPT's de la Comunidad autónoma gallega, así como el grado de utilización de sus potencialidades como documentos clave para la gestión de recursos humanos en el ámbito público.

Respecto de la Administración autonómica, las RPT's aparecen por primera vez en el año 1991 (Losada, 1994: 71), mientras que actualmente y como instrumento para la ordenación de los recursos humanos, son recogidas en el decreto legislativo 1/2008 del texto refundido de la Ley de Función Pública de Galicia que, en su artículo 27, dispone que las *Consellerías* remitirán al órgano departamental competente en materia de función pública las RPT's correspondientes a su estructura orgánica, añadiendo la obligación de contener determinados datos preceptuados en el EBEP: órganos a los que se adscriben, denominación tipo y sistema de provisión, nivel y retribuciones complementarias, categoría profesional y régimen jurídico aplicable a los puestos a desempeñar por el personal laboral, así como los requisitos para su desempeño. Por otra parte, a tenor del artículo 12 del citado DLFPG, le corresponde al *Consello* de la Xunta de Galicia la aprobación de las RPT's así como las normas de clasificación de los funcionarios, disponiéndose en el artículo 13.9 de este texto que también le corresponde al *Consello* de la Xunta aprobar las normas de clasificación, las RPT's y su publicación en DOG a partir de la cual surten efecto.

Las RPT's se conforman en la normativa autonómica como relaciones públicas y las modificaciones de la Ley de Función Pública añaden al artículo 27 que *tanto en su elaboración como en modificaciones posteriores habrán de ser informadas por los correspondientes órganos de representación de los empleados públicos, exclusivamente cuando supongan una modificación de las condiciones de trabajo de estos*. Esta idea de participación o al menos información previa a los agentes sociales es extraída a su vez de la propia redacción del EBEP.

En lo que respecta a la estructura de las RPT's vigente en la Administración autonómica de Galicia, en función de las referencias normativas estatales señaladas en el capítulo segundo de este trabajo, se publica la orden de 21 de noviembre –que se adjunta, sintéticamente, bajo estas líneas–, cuyos principales contenidos y su alcance real se comentan.

**a) FUNCIONARIOS:**

Código do posto	Denominación	Vacante	Nivel	Complemento específico	Tipo posto	Forma provisión	Grupo	Corpo/ Escal	Adscripción administración públicas	Titulación académica	Formación específica	Observacións
--------------------	--------------	---------	-------	---------------------------	---------------	--------------------	-------	-----------------	---	-------------------------	-------------------------	--------------

**b) LABORAIS:**

Código do posto	Denominación	Vacante	Forma provisión	Grupo	Categoría	Titulación académica	Formación específica	Complemento singularidade	Observacións
--------------------	--------------	---------	-----------------	-------	-----------	-------------------------	-------------------------	------------------------------	--------------

Tabla nº13. *Estructura de contenidos de una RPT*. Fuente: Orden de 21/11/89 (DOG nº 232).

**Código de puesto:**

Se incluye en este apartado la información de registro de identificación contenida en las bases de datos de personal. El código, al margen de sus utilidades informáticas, aporta información sobre la localización física de las unidades (código postal) o el centro directivo al que pertenece.

**Denominación:**

Este campo, que debería corresponderse en cierta medida con las funciones y tareas a desarrollar por el empleado público (Ayala y Espino, 2007:31), no cumple habitualmente dicha prescripción. De hecho las propuestas de las *Consellerías* no justifican excesivamente el sentido que se le da a la denominación de una plaza, hecho que Ayala y Espino (2007: 32) califican de *calculada indefinición*<sup>483</sup>. Se producen además dos supuestos irregulares derivados (Corral, 2000): puestos con tareas diferentes, pero denominaciones iguales o similares; y puestos con tareas iguales o similares pero denominaciones muy diferentes.

<sup>483</sup> La normativa estatal establece en este punto que la denominación básica de los puestos de trabajo podrá acompañarse de aquella complementaria que refleje el cometido de los mismos. Además, esta denominación complementaria será necesaria cuando se asignen complementos específicos diferentes a puestos con la misma denominación básica e igual complemento de destino. La realidad demuestra que no se le presta mucha atención a este campo, lo que no parece alinearse con el propósito de perfilar puestos y funciones de los mismos. La principal carencia que genera la indefinición de las denominaciones es la falta de información a los empleados sobre los contenidos y tareas de las plazas, lo cual es observado a menudo como un mal menor en contraposición a la variedad de funciones y tareas que se le pueden encargar al empleado gracias a esta deficiente denominación. Por su parte, la posibilidad de que el empleado pueda tomar las decisiones más “correctas” para ir diseñando su carrera, se dificulta con esta falta de claridad sobre la denominación de los puestos. Retornaríamos, así, al pertinaz debate entre lo que le interesa a la Administración y las expectativas de los empleados, así como el clima laboral que puede generar esta indefinición. Es interesante, a este respecto, la STS del 26 de febrero de 2002, o la del mismo tribunal de 27 de marzo de 2006, en las que se establece que, aunque los puestos tengan la misma denominación, sería perfectamente legal que tuviesen diferentes complementos de destino y específico en el caso de que existiesen diferencias entre el contenido funcional y las condiciones particulares de los puestos, y ello aun cuando estos aspectos diferenciales no se indiquen en la RPT.



### Vacantes:

En este apartado se establece la situación de cada plaza reflejada en la RPT de modo que las plazas pueden figurar con un “SI” o un “NO” en dicha columna en función de si están o no vacantes. La expresión “VACANTE NO” tan solo significa que la plaza no tiene un ocupante con carácter definitivo, pero puede estar siendo temporalmente cubierta por un interino o por un funcionario en adscripción provisional<sup>484</sup> o en comisión de servicios.

Es necesario señalar que esta columna fue objeto de una modificación legal en la Ley de Función Pública del año 2003 que hace desaparecer la obligatoriedad de su existencia, pese a lo cual hasta el año 2008 se incluía en las RPT's aunque con frecuentes errores, pues el ritmo de actualización nunca se acompasaba al ritmo de modificación de las situaciones administrativas de los puestos<sup>485</sup>.

### Nivel:

Incluye este campo el nivel de complemento de destino asignado a la plaza, que debe corresponderse con los intervalos que comprende cada grupo funcional y, por extensión, con implicaciones retributivas, aun cuando estas no aparecen detalladas en el documento. El campo “nivel” tiene implicaciones también con el nivel jerárquico del puesto en la organización y el complemento de destino que lleva asignado dicho puesto<sup>486</sup>.

---

<sup>484</sup> Dicha expresión muestra, por tanto, si el puesto sigue siendo una necesidad a cubrir permanentemente por la Administración, independientemente de que provisionalmente esté siendo desempeñado por alguien. De hecho, en la Orden de 21 de Noviembre de 1989 (DOG 232, de 4 de diciembre de 1989) se preveía que si un puesto estaba ocupado interinamente, dicha prescripción debería ser incluida en la columna de observaciones como se viene haciendo en algunas RPT's de municipios gallegos.

<sup>485</sup> De hecho, la actual Dirección General de la Función Pública, en la línea prevista por la anterior dirección, ha dejado de incluir dicha columna en las RPT's, alegando las dificultades para mantener al día fidedignamente los datos que allí aparecen y dada la cobertura legal que puede tener su no inclusión.

<sup>486</sup> Por ejemplo, el grupo C2 tiene un intervalo comprendido entre los niveles 12 y 20 de complemento de destino, si bien estos intervalos varían entre las distintas Administraciones existentes en el Estado, operando, así, un desenvolvimiento diferenciado plenamente legal. En este sentido, el establecimiento de los niveles de cada cuerpo o escala es, según el DLFPG una competencia del *Consello de la Xunta* (Art 13.6). No obstante, es un aspecto que se trata directamente entre cada *Consellería* y los trabajadores representados por sus sindicatos, si bien su recorrido finaliza obligatoriamente por ley con la necesaria aprobación en *Consello de Goberno* de la correspondiente RPT. Sobre el particular, desde el punto de vista jurisprudencial autonómico es de especial interés la sentencia del TSJG de 27 de febrero de 2002, que otorga entidad a los cambios de nivel de los puestos, reseñando que no estamos ante meras modificaciones, sino ante un cambio fundamental en las funciones del puesto de trabajo con su correspondiente aumento de niveles -por lo que el documento RPT no es suficiente para efectuar dicho cambio y que dicho puesto debe ser tratado como un “puesto nuevo”, ofrecido, por tanto, en el proceso ordinario de provisión (concurso de traslados)-. En línea con dicha jurisprudencia, en alguno de los informes de función pública a los que hemos tenido acceso, se le recuerda a la *Consellería* que proponía un aumento de nivel de puestos determinados, que *en todo caso estaríamos ante amortizaciones de puestos y creaciones de otros nuevos*.

### Complemento específico:

Este campo tiene como función, como se verá en detalle en el capítulo dedicado al sistema retributivo, la compensación de las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso es posible asignar más de un complemento específico a cada puesto de trabajo –se incluye en la RPT su cuantía exacta<sup>487</sup>–.

### Tipo de puesto:

Se consignan los puestos según estén o no singularizados. Este concepto delimita los puestos que son intercambiables y aquellos otros –singularizados– que no se pueden “mover” al estar fijando la propia estructura orgánica de los servicios que se ofrecen. En suma, el concepto de singularización se refiere a aquellos que por su denominación y contenido se diferencian de los restantes puestos del departamento dentro de la localidad. En todo caso, según concreta la normativa estatal<sup>488</sup>, serán singularizados los puestos que se correspondan a jefaturas de unidades orgánicas que tengan atribuidas funciones de producción de actos susceptibles de producir efectos frente a terceros y aparezcan contenidos en las órdenes de estructura interna<sup>489</sup>.

### Forma de provisión:

Las formas de provisión deben tener como criterio general, según dispone la normativa, la del concurso de méritos, siendo excepcionales los supuestos en que estos puestos podrán cubrirse por la modalidad de “libre designación”. Estas

---

<sup>487</sup> Parece interesante destacar en este campo la existencia para la AGE de una “Comisión transversal” (Villoria y Del Pino, 1997: 183) a efectos de determinar los niveles de los complementos específicos y de destino de puestos nuevos, así como de modificaciones sobre puestos existentes. Esta forma de trabajar se antoja más interesante que la negociación departamento a departamento que se suele poner en marcha en la Xunta de Galicia. Quizás, este tipo de órganos y sus criterios transversales podrían contribuir a una imagen de mayor equidad retributiva y a aumentar la legitimación de la organización por los trabajadores, si bien, por el contrario, se perdería un área sensible de negociación específica y adaptada a las circunstancias concretas de los empleados públicos en sus centros directivos. Cabe recordar en este punto que la propia Inspección de Servicios presentaba como una potencialidad del programa de evaluación del rendimiento el que pudiera valer para el estudio de posibles cambios en el complemento específico o en el de productividad.

<sup>488</sup> La normativa autonómica específica y desarrolla pormenorizadamente estos criterios en la orden de elaboración de RPT's del año 1989 citada anteriormente. En esa orden se establece que *se considerarán singularizados aquellos puestos que con nivel de complemento de destino similar o superior al de jefe de sección, tengan atribuidos un contenido y funciones específicas que los distingan de los restantes puestos de trabajo, sin perjuicio de considerar como singularizadas las habilitaciones*. La diferencia entre singularizado o no tiene su origen en la existencia en la normativa del Estado (Artículo 59.1 del Reglamento general de provisión de puestos de trabajo) de dicha diferenciación, con un efecto importante, pues, como hemos visto, dicha característica incide en que los puestos sean o no susceptibles de ser objeto de una redistribución de efectivos en función de dicha singularidad.

<sup>489</sup> Extraído de la norma de elaboración de RPT's (Orden de 6 de febrero de 1989).

excepciones son delimitadas por la Comunidad autónoma, que tiene autonomía para establecer los puestos que pueden ser cubiertos con esta forma de provisión<sup>490</sup>.

#### Grupo:

En este campo se incluye el grupo o grupos a los que puede estar abierta la plaza en cuestión. Conviene explicar que determinadas plazas pueden ser cubiertas por hasta tres grupos o escalas<sup>491</sup>. Según la normativa estatal del año 1989, como criterio general se establece que para la adscripción de puestos de trabajo a grupos deberán combinarse las exigencias derivadas de las funciones de un puesto en cuanto a la titulación y cualificación con factores ajenos a la pertenencia a un grupo, como la capacidad de gestión y la experiencia, de forma que determinados puestos puedan ser ocupados por funcionarios de dos grupos consecutivos de titulación<sup>492</sup>.

#### Cuerpo/Escala:

Se observa en el caso gallego la existencia de dos grandes tipos de cuerpos, los generales y los especiales, marcados en sus diferencias por el desempeño de funciones generales –principalmente administrativas– en el caso de los cuerpos generales, y funciones de alta especialización sectorial, en el caso de los cuerpos especiales. Por último, tanto los cuerpos generales como los especiales pueden tener escalas que incorporan una especial preparación para un área técnica determinada.

#### Administración de adscripción:

Se especifica el tipo de Administración a la que debe pertenecer el titular del puesto de trabajo, que comúnmente será la propia administración autonómica figurando con las siglas “AXG” como abreviatura que indica que la plaza solo puede ser cubierta por personal de la Administración de la Xunta de Galicia. Se trata de un contenido de habitual objeto de polémica, que refleja la tensión entre los agentes sociales, quienes, en representación de los empleados, intentan que no se reserve un

---

<sup>490</sup> Tal es el grado de autonomía que las diferencias entre la Administración General del Estado y la autonómica son enormes. Como muestra significativa, las jefaturas de servicio son cubiertas por concurso en la AGE, mientras que lo son por libre designación en la Administración autonómica. Esta autonomía para la fijación de puestos que son provistos por libre designación se extiende también al ámbito local. Se deja a un lado la problemática -avanzada prolijamente en los capítulos dedicados al análisis estructural – sobre la proliferación de las libres designaciones y su efecto en la “politización” de la actividad administrativa.

<sup>491</sup> Como ejemplo muy extendido se pueden citar las plazas de los jefes de sección que están abiertas a los grupos A, B, o C.

<sup>492</sup> En el caso de la Administración pública gallega se llega incluso a abrir, como se expuso más arriba, a tres grupos funcionariales. Por lo tanto, el criterio “operativo” para que las plazas queden abiertas a un solo o más grupos depende, según la normativa, de los criterios de adscripción de un puesto a varios grupos consecutivos (cuando se trate de puestos orgánicos), siempre que la titulación no sea un requisito esencial; mientras que la adscripción de puestos no orgánicos será normalmente a un solo grupo cuando el contenido de dichos puestos en lo que se refiere a la capacidad técnica, responda a la titulación y cualificación propia de ese grupo.

número elevado de plazas “abiertas” a otras Administraciones, con el argumento de fomentar las posibilidades de promoción del personal de la propia administración autonómica. En contraste, los argumentos de la Administración defienden la idoneidad de incorporar efectivos de otras Administraciones, por razones de preparación técnica en algunos casos o por la dificultad para proveer el puesto con efectivos propios<sup>493</sup>.

#### Titulación académica:

Se consigna la titulación académica específica cuando es objetivamente necesaria, además de la genérica correspondiente al grupo al que se adscribe el puesto. Como criterio general, esta especificidad solo se admite cuando su necesidad se deduce objetivamente de la índole de las funciones a desempeñar, es decir, que estas funciones sean coincidentes con una determinada titulación o profesión; o bien que se asista a una exigencia legal de la normativa específica. Para la doctrina mayoritaria carece de sentido la exigencia de titulación en los puestos operativos, aumentando su requerimiento a medida que se asciende en responsabilidad y jerarquía. Por tanto, debería evitarse el “cierre” de puestos que puede desenvolver el personal administrativo con sus conocimientos generales de ingreso con requisitos de titulación específicos, requisitos de los que parece estarse abusando en este momento<sup>494</sup> y que aumentan la rigidez en la distribución del personal, amén de responder frecuentemente a “demostraciones de fuerza” corporativas.

#### Formación específica:

La formación específica ha de incluirse cuando de la naturaleza de las funciones del puesto se deduzca claramente su exigencia y siempre que la misma pueda ser acreditada por la posesión de diplomas o títulos reconocidos por la Administración. Frente a este criterio general extraído de la normativa estatal, la Administración de la Xunta de Galicia está incorporando a este apartado no solo los

---

<sup>493</sup> La Comunidad Autónoma gallega es una de las adheridas al acuerdo suscrito con la AGE para el fomento de la movilidad entre Administraciones. Dicho acuerdo establece que se debe llegar a la “apertura” de plazas (puestos base con el nivel mínimo del grupo) en el porcentaje del 5%. Precisamente a este porcentaje de apertura es al que las organizaciones sindicales intentan hacer un seguimiento “intensivo”. No obstante, no hay una obligación legal, sino “convencional” o “pactada” al respecto, lo que redundaría en que, en función del seguimiento de los acuerdos, se produzca una mayor o menor apertura de plazas a otras Administraciones con grandes diferencias entre las distintas *Consellerías*, dado el carácter autónomo con que estas negocian la aplicación de dichos acuerdos para su planificación de recursos humanos y para la elaboración de la RPT propia. La apertura a otras Administraciones propicia un cierto margen de maniobra para que los cuadros políticos puedan también ubicar en puestos relevantes a personas afines a sus intereses o al de las estructuras políticas del partido en el Gobierno. Nada está impidiendo en este momento dicho fenómeno, aunque la reducción de las plazas cubiertas en libre designación –recientemente anulada–, estaba atemperando en cierta medida dicha forma de “politización” de la Administración.

<sup>494</sup> Así, en la toma de posesión de los funcionarios del grupo A de la convocatoria del año 2007, más del 60% de las plazas exigían la titulación en derecho, suscitándose la duda sobre qué habría pasado si todos los grupos A que hubiesen aprobado fuesen licenciados en otras carreras, pues las vacantes existentes en ese momento no serían suficientes.

títulos o diplomas reconocidos académicamente, sino también la “experiencia” en el desempeño de las funciones del puesto. Esta alteración del contenido de la RPT genera en muchos casos problemas de “rigidez” en el sentido de que puede ser utilizada para “blindar”<sup>495</sup> determinados puestos si se exige un requisito de experiencia determinado, de forma que los procesos de provisión y selección se ven afectados por esta circunstancia, reduciéndose, por ejemplo, las posibilidades de promoción del personal<sup>496</sup>.

#### Observaciones<sup>497</sup>:

Como es obvio, este apartado puede utilizarse para hacer constar las circunstancias que el órgano proponente considere precisas, siempre que constituyan un elemento esencial para el desempeño del puesto. Desde la perspectiva de los recursos humanos esta columna debería operar como “complemento” a la transparencia en las condiciones de trabajo y, por lo tanto, sobre las características de cada plaza. Se facilitaría, así, a los empleados la mayor información posible para mejorar su toma de decisiones respecto a aspectos cruciales de la carrera administrativa, la promoción o la conciliación<sup>498</sup>.

---

<sup>495</sup> Pese a lo dicho, conviene explicar que, en esta columna la formación o la experiencia puede ser requerida como “mérito” o como “requisito imprescindible”. Dicho carácter es fundamental, dado que, si se establece como “requisito imprescindible”, la plaza podría quedar vacante y ser cubierta por un interino que sí cumpliera dicho requisito. Una vez más, se observa una tensión entre las capacidades que se suponen para desempeñar eficazmente un puesto y las posibilidades de promoción profesional legítimas que debe tener a su disposición el personal público y todo trabajador, como recordó en numerosas ocasiones la Organización Internacional del Trabajo a través de sus dictámenes.

<sup>496</sup> No obstante, se podría haber ido más allá, como hemos visto en otras RPT’s en las que en este apartado se incluyen las entrevistas personales o memorias justificativas de experiencia y/o conocimiento en un área determinada.

<sup>497</sup> Para una profundización en las múltiples posibilidades de los matices a incluir en las RPT’s sobre las características u otros aspectos de los puestos, es interesante, por su diversidad, consultar el BOE de 28 de diciembre de 2010, en el que la Comisión Interministerial de Retribuciones emite una resolución relativa a la elaboración y gestión de RPT’s en la Administración General del Estado, con carácter transversal a todos los departamentos ministeriales.

<sup>498</sup> Cabe resaltar el hecho de que, en línea con la filosofía de integración de las personas con discapacidad, parece interesante que las RPT’s comiencen a incluir la determinación de qué puestos son idóneos para las personas que se incorporen a la Administración con una discapacidad determinada, tal como sugiere Cuenca (2010: 122). En el caso del Estado, destacamos una observación no contemplada en la Administración gallega, relativa a puestos de trabajo que por sus características funcionales se consideran idóneos como primer destino para funcionarios de nuevo ingreso en aquellos cuerpos o escalas con especialización en las actividades del puesto.

### *Proceso de elaboración y aprobación*

En lo relativo al modo en que se están negociando actualmente las RPT's, resulta elocuente la enorme diversidad de fórmulas que las *Consellerías* ponen en marcha para su aprobación.

Para empezar, en algunos casos, las *Consellerías* envían las RPT's "íntegras", incluyendo a todo el personal de la *Consellería*, mientras que en otros se envían por modificaciones "parciales". Es habitual en este sentido que se aborden primero las Subdirecciones y Jefaturas de servicio (modificaciones de estructura), para, en un momento posterior, tratar la RPT del resto de personal. También es frecuente la tramitación de modificaciones parciales, y muy concretas, que afectan, por ejemplo, a condiciones de trabajo o requisitos de formación.

Se dan, por tanto, dos grandes categorías de presentación de propuesta de RPT:

- "Nueva Relación de Puestos de trabajo": En este caso se presenta toda la estructura de la RPT de la *Consellería*, tal y como queda. La razón de publicar una nueva RPT estriba en el hecho de que las modificaciones son de tal entidad que justifican que se refundan las mismas publicando un nuevo documento que sustituya por completo al anterior. Es muy habitual que se elabore una nueva RPT cuando se produce una modificación sustancial de la estructura orgánica del departamento.
- "Modificación de la Relación de Puestos de Trabajo": en sentido contrario a la anterior modalidad, se utiliza dicho documento cuando los cambios no son tan importantes en volumen total como para justificar una nueva relación de puestos de trabajo.

Las RPT's, tal y como se establece en la normativa autonómica de origen<sup>499</sup> se *confeccionarán unitariamente por Consellerías y dentro de estas los distintos puestos de trabajo se delimitarán por centros gestores de destino*. Este dato se reafirma con la competencia de propuesta de RPT que tiene el *Conselleiro* de cada departamento, según el artículo 17.5 del DLFPG, siendo finalmente aprobadas por el *Consello de la Xunta de Galicia* (Art. 13.9. DLFPG).

Los centros directivos en servicios centrales, que son los que proveen los datos de las necesidades de personal, están constituidos por las Secretarías generales, las Secretarías generales técnicas, las Direcciones generales y los centros directivos

---

<sup>499</sup> Orden de 21 de noviembre de 1989 (DOG 232, 4 de diciembre de 1989).



asimilados. En el caso de los servicios periféricos son las Delegaciones Territoriales de las *Consellerías* las que asumen el encargo. Por su parte, los organismos autónomos deben figurar incluidos en las relaciones de puestos de las respectivas *Consellerías*.

El proceso de elaboración comienza con una solicitud para la tramitación de la RPT de la *Consellería* remitida a la Dirección General de la Función Pública, incluyendo una memoria económica justificando la cobertura presupuestaria de los cambios y una justificación o memoria funcional de los cambios o de la nueva RPT propuesta. Los bloques explicativos de los cambios que se abordan, presentados por centros directivos, acostumbran a ser los siguientes<sup>500</sup>:

I.- Creación de puestos de trabajo: con justificación de cargas de trabajo, especial cualificación, nuevas actividades o necesidades organizativas que sustentan esta necesidad de creación. Normalmente el contexto presupuestario, tanto más en tiempos de crisis, limita las creaciones de nuevos puestos que solo se permiten si la dotación ya existe en un puesto que se amortiza (por ejemplo, por jubilación)...

II.- Amortizaciones de puestos de trabajo: Este bloque argumental diseña las plazas a amortizar necesarias, desde la perspectiva económica o funcional, para llevar a cabo las creaciones anteriores<sup>501</sup> o simplemente cuando la Administración no las considera necesarias. Es frecuente también que los cambios en la estructura orgánica acarreen amortizaciones de puestos.

III.- Cambio de dependencia de puestos de trabajo.

IV.- Cambio de denominación de puestos de trabajo, normalmente asociados a cambios de dependencia orgánica.

V.- Cambio de denominación y dependencia (centros de destino) de los puestos de trabajo.

VI.- Cambio de requisitos de puestos de trabajo, mediante el cual se significa el ajuste de las titulaciones requeridas a las funciones del puesto o también el “cierre” o

---

<sup>500</sup> Respecto del tratamiento informático del documento RPT, en su fase de elaboración y negociación se trabaja fundamentalmente con aplicaciones ofimáticas (excel, word, access y documentos en pdf) con las que explotan los datos y la justificación de los mismos, intentando dejar constancia de manera separada y bien visible, de los efectivos existentes y de los cambios que se proponen, así como de las plazas de “nueva creación” o “amortizaciones” que se pretenden incluir. Junto a la documentación en soporte telemático, las convocatorias han pasado a ser adelantadas o incluso a ser realizadas integralmente en algunos casos vía correo electrónico.

<sup>501</sup> Por poner un ejemplo, un reparo importante es el de querer amortizar una plaza cuando esta está incluida en la oferta pública de empleo. Igualmente, suele haber fuertes tensiones con las organizaciones sindicales y los trabajadores cuando se pretende amortizar una plaza que está ocupada con carácter definitivo por un empleado, a pesar de la cual son habituales estas acciones, sobre todo vinculadas a cambios político-administrativos inherentes a la puesta en marcha de un nuevo plan de gobierno.

apertura de las plazas a uno o más grupos. La Dirección general de la función pública aborda en sus informes, desde su función de control de legalidad y asesoramiento sectorial, los criterios sobre si están justificados o no estos cambios. Finalmente, este campo también es el utilizado para determinar si las plazas van o no a estar abiertas a otras Administraciones o para determinar la fórmula de provisión conveniente, con la anteriormente comentada “tensión organizativa” que generan ambos aspectos.

En cuanto a las fases principales del proceso de elaboración de las RPT’s se observan las siguientes:

1.- *Informe de la Dirección General de Función Pública*: Establece recomendaciones e incluso propuestas de anulación de determinados cambios a los que la Dirección General no encuentra cobertura legal. No se consideran criterios de oportunidad desde la presunción de que es la propia *Consellería* respectiva la que tiene que ordenar sus efectivos. Los informes concluyen con un sentido favorable o desfavorable sobre la propuesta de RPT globalmente considerada, dándose su traslado a la Dirección General de Presupuestos que revisará la viabilidad económica de la propuesta. Una de las modalidades de informe más extendidas es la del informe favorable con recordatorio de la necesidad de subsanar los defectos observados en la RPT.

2.- *Informe de Dirección General de Presupuestos*: Versa sobre la viabilidad económica de los cambios propuestos en el contexto presupuestario de cada ejercicio, emitiéndose sistemáticamente informes positivos cuando las modificaciones no tienen incidencia económica (coste cero).

3.- *Fase previa de tratamiento de la información con los agentes sociales*<sup>502</sup>: Responde a la voluntad de contar con los *actores corporativos implicados* (Rodríguez, 1995: 255) y se activa toda vez que se da por superada –cultural y legalmente– la controversia existente entre si esta fase es consecuencia de una obligación de consulta o si ha de ser tratada como un proceso de negociación. El Tribunal Supremo ha consolidado sobradamente la doctrina de que se asiste a un proceso de negociación y que, por lo tanto, habrán de cumplirse los requisitos subsiguientes –convocatoria, actas, participación– para dejar lo que literalmente ha denominado el alto tribunal “huellas de la negociación”. Todo ello no implica en absoluto que la Administración tenga obligación de asumir alguna de las alegaciones que le pueda elevar la parte sindical, y prueba de ello es que continuamente se recuerda el principio

---

<sup>502</sup> La elaboración de estos documentos sigue pudiendo hacerse con la oposición plena de las organizaciones sindicales. La permeabilidad a las alegaciones sindicales sigue, por lo tanto, siendo algo opcional y muy dependiente de la personalidad del negociador por parte de la Administración, cayendo estos documentos plenamente en la potestad de autoorganización que ostenta la Administración.

de autoorganización frente a la defensa de los intereses y expectativas de los empleados públicos que presentan las organizaciones sindicales.

4.- *Fase de tratamiento de las alegaciones a las RPT's*: Se materializa en un número variable, y no protocolizado, de reuniones explicativas sobre la asunción o no de las alegaciones de la parte sindical.

5.- *Fase de posicionamiento de los agentes sociales sobre las RPT's*: Tras las reuniones previas con los sindicatos y de la resolución de las alegaciones presentadas, la propuesta de RPT se traslada a la mesa de negociación de empleados públicos en la que se debate someramente. Posteriormente se transfiere a otro órgano, la Comisión de Personal, en la que se dan las explicaciones finales de las *Consellerías* y se somete al refrendo de las organizaciones sindicales<sup>503</sup>.

6.- *Aprobación del acuerdo en Consello de Gobierno y entrada en vigor*<sup>504</sup>

### *Líneas de mejora*

Respecto de las posibilidades de mejora y aprovechamiento que tiene un instrumento de planificación tan importante como la RPT, cabe señalar, en primer lugar, su enorme potencial para ser empleada en la elaboración de análisis de puestos y funciones. En origen, de hecho, la Orden de 21 de Noviembre de 1989, que establecía a nivel autonómico las características de una RPT (DOG N° 232 de 4 de diciembre de 1989), enfatizaba que las RPT's eran un instrumento de estructura y ordenación en las que se deberían definir los perfiles de todos los puestos de trabajo. A este respecto, cada puesto podría incluir un somero análisis de funciones generales

<sup>503</sup> Al margen de lo expuesto, existen otros documentos complementarios que facilitan la comprensión de la ordenación de efectivos. En ellos la Administración publicita modificaciones con una impronta transversal, esto es, para que afecten a todas las RPT's, tal como lo hace el Estado en la resolución de la Comisión Interministerial de Retribuciones (BOE del 28 de diciembre de 2010). En este sentido destaca especialmente la modificación genérica de las relaciones de puestos de trabajo implementada por la *Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza* a fin de equiparar los niveles de los servicios provinciales/territoriales con sus homónimos de servicios centrales (DOG N° 248 de 28/12/2005).

<sup>504</sup> Como muestra de lo que se puede considerar la "vida administrativa" o cronología de una relación de puestos de trabajo, y en línea con la opinión de Morrel Ocaña, para quien las relaciones de puestos de trabajo constituyen un instrumento móvil, abierto a mutaciones constantes en su contenido, se expone el siguiente "íter" administrativo de una RPT correspondiente a la *Consellería* de Medio Ambiente: aprobación de la RPT por el Consello de la Xunta (Junio 1999); modificación de la RPT (Diciembre 1999); aprobación de la nueva RPT (Marzo 2001); modificación de RPT (Junio 2002); aprobación de nueva RPT (diciembre 2002); aprobación de nueva RPT de Organismo Autónomo adscrito (Marzo 2003); modificación de RPT del Organismo Autónomo adscrito (Octubre 2003); modificación de la RPT (Diciembre 2003); modificación de la RPT (Mayo 2004); modificación de la estructura orgánica de la RPT (Enero 2006); modificación de estructura orgánica de la RPT (Abril 2007); modificación de la RPT (Julio 2007); aprobación de una nueva RPT (Mayo 2008); aprobación de nueva RPT por fusión de *Consellerías* (Medio Ambiente + Territorio e infraestructuras) (Abril 2009); modificación de estructura de la RPT (Diciembre 2009); aprobación de nueva RPT (Junio 2010); modificación de la RPT (Noviembre 2011) y modificación de estructura orgánica de la RPT (Enero 2012).

y específicas que ofrecerían una visión general de los contenidos y exigencias del desempeño del puesto. No sería este un esfuerzo tan ingente como podría parecer en un primer momento, ya que muchas plazas, sobre todo cuanta menor cualificación requieren, cumplirían un mismo perfil de funciones generales y específicas. No se trataría de detallar las especificidades de cada puesto, sino, más bien, de disponer de una buena base de datos de puestos y funciones como instrumento dinámico en constante mejora. Como la propia Xunta reconoce (2008: 239), una mejor definición de los puestos de trabajo permitiría valorar de una forma más adecuada la experiencia profesional.

Asimismo, sería conveniente que las observaciones que se incorporan a cada puesto fuesen lo más detalladas posibles a fin de que el empleado tenga a su disposición la máxima información sobre los puestos, de cara a posibles decisiones laborales de trascendencia –concurso, promoción, solicitudes de comisiones de servicios, etc–.

Por otra parte, la información requerida para la elaboración de una RPT debería combinar los datos de procedencia “top down”, desde una visión exclusiva de los altos cargos, con los facilitados en sentido “bottom up”, a fin de tener una visión global de la estructura y los aspectos concretos del personal.

Igualmente, la RPT debería contribuir a facilitar el ingreso de los nuevos efectivos. En este sentido, se debería incorporar e identificar, como en la Administración General del Estado, “puestos de primer destino” –Mauri (2003) propone para ello utilizar la columna de observaciones– a fin de no entorpecer la maquinaria administrativa y proporcionar un inicio de carrera administrativa “integrador”. Se podrían, así, evitar frustraciones prematuras, detectar vocaciones profesionales y evitar disfunciones administrativas por falta de experiencia.

Finalmente, la RPT podría contribuir a la mejora de la conciliación de la vida personal y laboral de aquellos empleados que tengan problemas físicos o psíquicos que le impidan una correcta integración a cualquier tipo de puesto. En esta línea, sería interesante identificar puestos en las RPT’s idóneos para el personal que comience, por razones de edad o de problemas físicos o psíquicos, a tener dificultades en su puesto de trabajo proporcionándole en el documento de la RPT una identificación de puestos en los que sí podría desenvolverse correctamente<sup>505</sup>.

---

<sup>505</sup> Incluso, valorándose la utilización de los conocidos en el Estado como “puestos de segunda actividad”. La idea subyacente a las posibilidades de la jubilación parcial podría servir para dicha adaptación, según la edad y las capacidades de los empleados públicos, si bien esta figura, a pesar de estar recogida en el EBEP, está siendo inaplicada por ahora, y dado el debate actual sobre las pensiones, no parece que vaya

#### 4.4. Rendimiento de los procesos de selección

La selección de personal, como una de las áreas básicas a las que se enfrenta toda organización (CEBEP, 2005) se sitúa en el momento actual, como se ha comentado en el capítulo segundo, ante el imperativo del fomento de la flexibilidad frente a la rigidez y lentitud con la que son caracterizados en la doctrina los procesos selectivos públicos. El modelo ha de afrontar actualmente el reto de adaptarse, en último término, a las necesidades actuales de una sociedad que demanda permanentemente a la Administración novedosos perfiles profesionales, instando, además, a su inmediata incorporación a las plantillas públicas.

El margen para desarrollar los procesos selectivos que le corresponde a la Comunidad autónoma de Galicia está marcado por la necesidad de completar el ordenamiento estatal que fija las condiciones básicas (Jiménez y García-Calvo, 2006) –sobre todo la orientación a un sistema de plazas y no de puestos–, regulando específicamente cuestiones relativas a los requisitos de acceso, sistemas y órganos de selección que forman parte de la competencia autonómica (Xunta, 2008).

De entre los procedimientos de selección para el ingreso en el sector público, analizados técnicamente en el capítulo segundo, la oposición libre está siendo, como en el ámbito estatal (Gómez Rivas, 1995: 80), el sistema más utilizado por la Administración gallega, seguida por el concurso-oposición<sup>506</sup>.

Como sería de esperar, se detectan en el caso gallego algunos de los problemas abordados al analizar la selección en otras Administraciones del Estado.

En primer lugar, se constata la realización de procesos fuertemente basados en la demostración memorística de contenidos teóricos, como han dejado claras en el ámbito estatal los propios funcionarios (CIS, 2006a). No obstante, hay que señalar que se observa en el caso autonómico una “tibia reorientación” de los procesos selectivos hacia una mayor presencia de los ejercicios prácticos o de simulación de situaciones

---

a ser desarrollada en el corto/medio plazo. Además, en la Administración autonómica gallega está en marcha la constitución y puesta en funcionamiento de grupos de trabajo para la promoción de la integración de la discapacidad en el entorno público y en especial para llegar a catalogar las plazas de RPT susceptibles de ser desempeñadas por personas con alguna discapacidad.

<sup>506</sup> Establecido, además, como sistema de ingreso habitual para el personal laboral, tal y como dispone el vigente *V Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Xunta de Galicia*. La modalidad de ingreso por concurso es extraña al sistema selectivo autonómico con alguna excepción (procesos de consolidación de empleo). La casuística de los procesos de consolidación de personal, ya funcionario, ya laboral, es señalada habitualmente como uno de los grandes problemas del empleo público español derivado del mantenimiento de situaciones de temporalidad anormalmente longevas o del desempeño de funciones estructurales que no corresponden al puesto de trabajo y que acaban generando derechos laborales vía administrativa o vía judicial. Esta generación de derechos y expectativas laborales suele avocar a la los conocidos “procesos de consolidación de empleo temporal”. Por lo demás, estamos ante unas anomalías del empleo público comunes a todas las Administraciones que se pueden calificar como de “problema estructural” del empleo público español.

reales. El reto actual parece estribar en el hecho de que, evitando disminuir la seguridad jurídica de los procesos, se ha de poner fin a un “modelo memorístico puro” que se considera agotado hasta sus últimas consecuencias. Son mayoritarias en la doctrina las voces que reclaman mayor atención a pruebas prácticas o incluso de carácter psicosocial, para evaluar la “calidad” y el rendimiento futuro de los potenciales servidores públicos. La propia normativa autonómica incluye, en su artículo 34 (DLFPG) referido a los procesos selectivos, la mención de que las pruebas selectivas serán teóricas y prácticas.

Esta reconducción del modelo ha de situarse en el caso gallego ante un contexto especialmente exigente en el que se da una fortísima demanda de empleo público, que se traduce en una mayor complejidad cuantitativa para organizar ingentes procesos selectivos y una mayor complejidad cualitativa para buscar la idoneidad en unos procesos de selección masivos. Estas dificultades, que incluso propician el “trasvase” a otras Comunidades y a la AGE de gran número de opositores excedentes, se ha resuelto tradicionalmente con un aumento de la exigencia memorística o de conocimientos hasta llegar a extremos poco recomendables. Es abundante en este sentido la jurisprudencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en la que se declara culpable a la Administración autonómica de haber exigido un nivel de complejidad en un proceso selectivo por encima de los requisitos de capacidad y conocimientos académicos exigidos en la convocatoria y en las funciones de la plaza a desarrollar.

Este exceso de presión sobre el sistema de empleo afecta también a la lentitud de los procesos selectivos, como ha reconocido recientemente la *Consellería de Facenda*<sup>507</sup>. La propia Administración (Xunta, 2008: 209) reconoce que debería procederse a una revisión amplia de las pruebas de los procesos selectivos, porque en muchos casos, especialmente en los contenidos teóricos y en los niveles más bajos de la Administración, se produce una divergencia clara con las necesidades de los puestos de trabajo. No aclara, sin embargo, el sentido de esta divergencia o si esta se refiere, como podría interpretarse, a que en muchos casos se exigen conocimientos que son muy superiores a los contenidos del puesto.

En este mismo sentido es muy destacable la conclusión extraída de entrevistas a empleados públicos autonómicos (EGAP, 2006), quienes con elevada frecuencia coinciden al señalar que la preparación teórica con la que se ingresa en la

---

<sup>507</sup> *La Voz de Galicia*, 25/08/2011 “Función Pública muestra su voluntad de cerrar cuanto antes el proceso selectivo”.



Administración es más que aceptable mientras que la preparación práctica es ínfima o inexistente produciéndose un claro desajuste (EGAP, 2007: 45).

Como resultado, se sigue dotando a la Administración autonómica de unos recursos humanos excesivamente formados en conocimientos teóricos y poco en la práctica del trabajo a desarrollar, aspecto que dificulta la posterior adaptación al puesto<sup>508</sup> (EGAP, 2007: 45). Parece necesario, entonces, como mínimo, incidir en la revalorización del papel de los períodos de prácticas o cursos de preparación al puesto, que ayuden a la detección de habilidades, destrezas, capacidades o actitudes, favoreciendo el mejor desarrollo posible de las funciones a realizar por los funcionarios. Apenas existen, además, pruebas de demostración de “idoneidad” persona-puesto –dado que el modelo no está orientado al puesto–, y menos aun pruebas de idoneidad referidas al aspecto vocacional o de detección de especiales capacidades para determinadas áreas.

En lo que concierne a los principios básicos de ingreso establecidos en el EBEP, así como a los requisitos exigidos a los aspirantes, tratados en el capítulo segundo a nivel estatal, se pueden destacar algunos aspectos específicos del caso gallego.

En primer lugar, respecto a la lengua cabe mencionar la cooficialidad dispuesta en el EAG y en la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, norma que incluye en su artículo 11 la promoción de la capacitación en el uso del gallego para los empleados públicos así como la consideración del conocimiento de dicha lengua como mérito a valorar en las pruebas de acceso a plazas de la Comunidad Autónoma. La Administración autonómica, a pesar del cambio sufrido en la legislación por el cual ya no es obligatoria al menos una prueba en gallego, sigue por el momento exigiendo un nivel mínimo de la lengua propia –que puede ser acreditado académicamente<sup>509</sup> o evaluado en un examen específico–. Cabe recordar, además, que como afirma la Xunta (2008: 203), la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional establece que el gallego es la lengua normal de relación de las Administraciones en Galicia, por tanto, con carácter general y salvo que los ciudadanos interesados en un

---

<sup>508</sup> No nos detendremos en otras formas de acceso al empleo público más alejadas del control del derecho administrativo. Diremos tan sólo que la remisión a algunos organismos autónomos, fundaciones, empresas públicas y asistencias técnicas, aviesamente utilizadas con miras a una sentencia de fraude de ley, está minando en la práctica los principios de transparencia, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, constituyendo en la actualidad una auténtica “Administración paralela” con un poder mayor a veces que el de los propios funcionarios. Aunque estas figuras son importantes como complemento de la Administración clásica, en la práctica el conflicto surge al intentar a través de ellas evadir las rigideces del derecho administrativo en pos de la autonomía de gestión y la agilidad que motivan en principio la utilización de dichas figuras.

<sup>509</sup> Dicho nivel de acreditación de conocimiento de la lengua gallega se denomina CELGA y dispone de cinco niveles diferentes de dominio.

procedimiento soliciten el uso del castellano, la Administración debe usar en sus comunicaciones internas y externas el gallego.

También, en el caso del requisito de la titulación se están generando incertidumbres de cara a la nueva ley de función pública de Galicia, incertidumbres que se revelan cuando la propia Administración recuerda (Xunta 2008: 202) en primer lugar que *estamos ante aspectos de desarrollo autonómico*, y, en segundo lugar, [...] *la fijación, por ley, de especificaciones en cuanto a los títulos para determinados cuerpos y escalas. Especialmente en los niveles más elevados de la Administración podría ser apropiado exigir una titulación de postgrado oficial como complemento de especialización necesario para el acceso y con miras a asegurar su cualificación profesional*.

Continuando con las debilidades de los procesos<sup>510</sup>, es inexistente en la Administración autonómica cualquier propósito de “socialización previa” y en ningún momento llega la organización a indagar, por ejemplo, qué concepción del servicio público o del interés general tienen, de entrada, los aspirantes a funcionarios. Este déficit de la función de socialización cobra relieve en las conclusiones del estudio realizado por la EGAP (2006) entre sus empleados públicos: en general los entrevistados reconocen la existencia de una visión peyorativa del ciudadano como mero administrado, que abona la existencia, aun no siendo esta mayoritaria, de importantes focos de actitudes poco comprometidas con el servicio público.

Por otra parte, en lo que respecta a las fases de orientación y acogida, estas prácticamente no existen y los nuevos empleados públicos suelen quedar al arbitrio de la buena voluntad de los superiores y compañeros de la unidad administrativa que les recibe. Así, a pesar de ser una práctica prescrita legalmente, queda fuera de todo sistema protocolizado y formal, evidenciando la falta de concienciación existente en que esta sea una fase importante para la gestión de recursos humanos. No se percibe a día de hoy un sistema formalizado de acogida y orientación con su correspondiente contacto personal entre el nuevo empleado y el responsable de la unidad y los compañeros; tampoco se han detectado manuales de acogida e información que

---

<sup>510</sup> Respecto a los procesos de selección internos o para la provisión de plazas entre quienes ya son funcionarios, las deficiencias observadas serán tratadas en el capítulo de desarrollo de carrera, si bien podemos avanzar que se refieren a las dificultades para la promoción profesional en relación con otras Administraciones en las que esta carrera es más fluida en el tiempo, así como a que no existe un modelo claro de carrera administrativa con criterios bien definidos. Tampoco existen en los procesos de selección para la provisión indicadores de idoneidad y, en la mayoría de los casos (concurso de traslados), la selección se produce por un sumatorio de méritos relacionados con la antigüedad, sobre todo, y con la formación en segundo lugar, así como en la “discrecionalidad limitada” que se aplica en los nombramientos por libre designación.

podieran orientar al empleado sobre las distintas actividades a las que se dedica su unidad o los derechos y obligaciones que le corresponden.

En donde sí se han detectado mejoras organizativas es en los niveles de seguridad jurídica y transparencia de las pruebas de selección, lo cual además de ser especialmente recomendable para un sistema de selección público, contribuye a la legitimación de la imagen de profesionalidad e independencia de la Administración autonómica<sup>511</sup>. No obstante, siguen existiendo importantes fallos, que ven la luz pública con alguna frecuencia<sup>512</sup>. La propia Xunta, y en concreto el Director xeral de Función Pública de la actual legislatura<sup>513</sup>, recomienda la inclusión en la propia normativa de función pública, de preceptos relativos a la seguridad, la organización y la custodia de la documentación relativa a los procesos selectivos (2008: 215). En este sentido, cabe recordar las apreciaciones de Morón (2007) quien recalca que la reducción del favoritismo exige también un cierto cambio de cultura política y administrativa. Ciertamente en esta área parece haberse encontrado entre todos los actores presentes sobre la asunción de que es necesario disponer de órganos profesionales y estables de selección<sup>514</sup>, tal y como, por otra parte, preceptúa el EBEP siguiendo la recomendación de los expertos de la CEBEP (2005) y tal como reconoce la Administración Autonómica (Xunta, 2008: 213), que además propone como modelo el de la Oficina de Personal de la Unión Europea, en su condición de agencia pública, como fórmula jurídica más apropiada (2008: 215).

---

<sup>511</sup> De hecho, la Administración gallega se encuentra en el puesto número 7 entre las 17 Comunidades autónomas según la organización transparencia internacional que analiza diversas dimensiones de transparencia de las Administraciones públicas en todo el mundo. Esta información se puede consultar online en [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

<sup>512</sup> Especialmente anómalo ha sido el caso de los opositores, en principio aprobados, que la dirección de función pública excluyó de oficio del proceso ante las evidencias de fraude en el transcurso de las pruebas. Lo llamativo de este caso del año 2009 es que los opositores no reclamaron frente a esta exclusión y que el organismo autonómico auditor no supo en ningún momento aclarar en qué punto del proceso se produjeron las irregularidades. Como solución, está en marcha una modificación de los órganos de selección concretada en la constitución el 18 de maio de 2010 de una Comisión Técnica de Mejora de Procesos Selectivos cuya primera tarea ha sido la de aprobar varias medidas urgentes relativas al funcionamiento de los procesos selectivos. Inquietante también fue el caso de las irregularidades en las oposiciones del *Servicio Galego de Saude* (organismo autónomo) recogidas en resolución emitida por el *Valedor do Pobo* en el año 2010. Otro caso de impacto mediático fue el de la desaparición de los ejercicios de una oposición de arquitectos que provocó la dimisión del Director General de Función Pública así como el inicio de un protocolo de mayor seguridad en la fase de custodia, reprografía y diseño de exámenes.

<sup>513</sup> Cabe recordar las declaraciones del Director de función pública, José María Barreiro (La Voz de Galicia, 11/11/2009), manifestando que *hay que mejorar la custodia del examen y que los opositores vean garantías*.

<sup>514</sup> Así lo manifestó la Directora Xeral de Función Pública, María del Mar Rodríguez, en las jornadas celebradas en la EGAP con el título *As Administracións son Persoas* (2008).

Respecto a los tribunales<sup>515</sup> que juzgan los procesos selectivos parece interesante recordar que, además de funcionar con autonomía en su cometido, deben operar bajo el principio guía de la “discrecionalidad técnica” (Valedor, 2005: 82-90), reconocido de forma constante por la jurisprudencia<sup>516</sup>. Como ha aclarado la justicia, el tribunal calificador es el único capacitado para juzgar las pruebas en lo que respecta a sus contenidos técnicos, no pudiendo entrar en dicho cometido ni las Administraciones ni los tribunales de justicia, siendo sus actuaciones regidas por una presunción “*iuris tantum*”.

Por comparación con procesos de otras Administraciones, los instrumentos de seguridad y control de los procesos selectivos en Galicia están a un alto nivel, si bien los incidentes ocurridos en los últimos años han tenido un fuerte impacto mediático generando incluso una alarma social que no se percibe con tanta intensidad en otros ámbitos en los que el “umbral de seguridad” exigido por la ciudadanía parece ser mucho menor.

Cabe hacer mención, finalmente, a los ámbitos de reclutamiento y selección públicos que han sido ocupados bajo formulas contractuales privadas. En este sentido, como reflejan los propios empleados en el estudio de la EGAP (2006) y anticipa Parrado (2000: 24) para el caso estatal, se ha abusado de algunos instrumentos de mercado (subcontrataciones) para proveer servicios, llegando a suplantar las estructuras y funciones burocráticas, al recurrir en exceso a formas de contratación de personal (asistencias técnicas) que parecen convertirse en la “burocracia en la sombra” tratada por Salamon (1989), y que ponen en entredicho el modelo de empleo público –reemplazamiento de los mecanismos tradicionales de reclutamiento y selección y merma de las garantías jurídicas inherentes<sup>517</sup>. Este hecho es considerado una consecuencia del paulatino distanciamiento de la estructura organizativa respecto a la gama de servicios ofertados y no evita el reflejo de un modelo de estrategia política sobre cómo se han de gestionar los servicios públicos o incluso la revelación de una clara alteración del marco ideológico

---

<sup>515</sup> La normativa autonómica que rige estos tribunales de selección arranca, bajo los principios generales de la legislación común, del Decreto 95/1991, de 20 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de selección y personal de la Administración de la Comunidad Autónoma que regula la composición de los tribunales designados para cualificar los procesos selectivos para el acceso a la condición de funcionario de carrera en su artículo 7. A esta regulación se sumó en los años siguientes a su entrada en vigor los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992; el artículo 36 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de igualdad de mujeres y hombres; el artículo 60 de la Ley 7/2007, del EBEP y el Acuerdo del *Consello* de la Xunta de 8 de Abril de 2010, por el que se establecen instrucciones relativas al nombramiento de los miembros de tribunales de procesos selectivos e a su funcionamiento. En 2012 está en marcha un nuevo borrador relativo a los procesos selectivos y de provisión en la organización autonómica.

<sup>516</sup> Entre otras, la STS de 8/11/90 y STS 26/10/89.

<sup>517</sup> El alto número de sentencias confirmando situaciones de fraude de ley en que contrataciones externas suplirían funciones estructurales de los funcionarios, atestigua la utilización abusiva e irregular de este tipo de servicios.

político-económico que determina la política de gestión pública diseñada. En este mismo sentido el *Consello de Contas de Galicia* en su informe (2003: 26-27) hace mención a la necesidad de analizar en qué medida necesidades de carácter permanente de la Administración deben seguir siendo desarrolladas por personal a través de asistencias técnicas, estudiándose la conveniencia de que estas actividades puedan ser realizadas con personal propio de la Administración.

Por último, al respecto de la valía del sistema selectivo como complemento a vincular con los sistemas de catalogación de funciones a fin de aclarar los contenidos de cada puesto y las funciones a desarrollar, la orden de instrucción de RPT's a nivel autonómico gallego del año 1989 incorporaba la idea de que antes de la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo *el Consello de la Xunta procederá a aprobar la clasificación y valoración de todos los puestos de trabajo de la Comunidad autónoma*, algo que nunca ha llegado a suceder y que implica que difícilmente se pueda vincular selección con definición de puestos cuando estos no han sido catalogados.

#### **4.5. Obstáculos de los subsistemas de carrera y formación**

##### *Desarrollo de carrera*

Entendiendo los procesos del desarrollo de carrera, tratados en profundidad de forma general en el capítulo segundo, desde el equilibrio entre la pulsión de las expectativas profesionales de los empleados públicos y las necesidades del servicio público, se resaltan a continuación aquellas especificidades de la Administración autonómica gallega que requieren un tratamiento propio. Cabe señalar de entrada, que la mayoría de los efectos de la carrera administrativa sobre los empleados autonómicos, tanto negativos como positivos, serán similares a los señalados en el capítulo segundo para el resto de Administraciones.

A este respecto conviene aclarar en primer lugar que el desarrollo de la carrera y sus distintas opciones observa los límites legales establecidos a grandes rasgos por el EBEP. En consonancia con la “laxitud” con que se adjetiva esta norma de empleo público, el desarrollo autonómico ha venido adquiriendo peculiaridades concretas dentro de las opciones o modalidades de carrera abiertas por el EBEP, que, como señala Férrez (2006), no son excluyentes entre sí, pudiéndose aplicar incluso conjuntamente.

Dentro del marco legal en el que se señalan las distintas opciones de carrera, la Administración autonómica de Galicia ha incorporado el desarrollo de la fórmula de la carrera horizontal permitido por el EBEP. En concreto, se permite desde el año 2008



(Artículo 67 DLFPG) la promoción profesional de los funcionarios de una manera horizontal, novedad que implica que ya no sea obligatorio el cambio de puesto para ascender en la carrera administrativa, ejecutándose de esta manera la denominada “progresión en el puesto” (Férez, 2006). Las fórmulas para desarrollar esta modalidad de carrera horizontal pasan por el aumento de niveles jerárquicos (complemento de destino) mediante la adquisición de competencias o conocimientos técnicos o sectoriales, aunque también se ha abierto la posibilidad de promocionar de grupo funcional sin moverse del puesto, siempre y cuando dicho puesto este abierto a su cobertura por un grupo superior. La propia Xunta de Galicia ha dado entidad a esta novedosa forma de carrera al definir el sistema de carrera como un *nuevo modelo de carrera horizontal* frente al tradicional *modelo de carrera vertical* (Xunta, 2008: 243).

Se intenta eliminar, así, uno de los más conocidos “efectos perversos” señalados por la CEBEP (2005), que se da cuando con el fin de progresar, un funcionario se ve obligado a concursar a puestos fuera de una unidad administrativa en la que trabaja con un alto grado de satisfacción y control de las tareas encomendadas, suponiendo además esta rotación una pérdida de capital humano muy importante para la organización. En este mismo sentido, la Xunta de Galicia (2008: 216-217), ha venido recordando la cantidad de conocimiento especializado que se pierde en cada rotación así como la posibilidad de que la Administración pueda “atacar” dicha alta rotación con mecanismos que favorezcan que, especialmente en áreas sensibles, puedan disponerse buenas posibilidades de carrera. La máxima expresión de este fenómeno se ha podido observar en alguna medida en el “éxodo” de funcionarios de las delegaciones provinciales, que ante la falta de expectativas de promoción dentro del ámbito provincial, concursan a los servicios centrales donde es más asequible la progresión, dada la mayor presencia de puestos de mayor nivel jerárquico (complemento de destino) a los que poder promocionar<sup>518</sup>.

Sigue presente, por tanto, en el caso concreto analizado ahora, el problema de la excesiva rotación (Nalda y Carrillo, 1993: 25; Cantero, 2008) como consecuencia de ser el concurso la principal vía de la que disponen los empleados para progresar en su carrera. Las nuevas modalidades de carrera, y en especial la “carrera horizontal”, se han ido incorporando a los procesos de gestión, restando por analizar y evaluar, cuando hayan pasado algunos años desde su incorporación, si estas modalidades han

---

<sup>518</sup> Esta explicación se ha de completar exponiendo algún dato de la propia historia de la Administración Autonómica. En este sentido, señalamos que en su origen la estructura central se dotó de una mayor cantidad de puestos de alto nivel jerárquico dentro de su grupo funcional. Fuera de una lógica organizativa clásica, lo que se pretendió con esta sobredotación fue hacer de los servicios centrales un destino deseado para poder fijar una buena población funcional que de otro modo hubiera sido más difícil, sobre todo dado que Santiago de Compostela es una ciudad de pequeña población que no alcanza los 100.000 habitantes.



tenido el efecto “amortiguador” que se pretendía. Esta alta rotación suele ser presentada como un elemento empobrecedor de la calidad del servicio público. Y, si bien no seguimos en este trabajo la óptica de la Administración y del servicio público, sino de la mejor gestión posible de los recursos humanos, no es menos cierto a nuestro parecer, que la excesiva rotación tiene incidencia sobre un personal que constantemente deberá estar instruyendo nuevos efectivos y asumiendo los errores de funcionamiento y gestión que, lógicamente, se suceden ante nuevas y continuas incorporaciones.

En cuanto a las debilidades concretas investigadas en el caso gallego, cabe señalar que se ha podido detectar la falta de agilidad del sistema de tramitación o gestión de los concursos de traslados y ello en un momento en que la propia normativa autonómica se ha impuesto un “fuerte” ritmo de ejecución –6 meses– así como una ambiciosa programación –un año entre cada concurso (Art. 29 DLFPG)–. No obstante, se ha detectado una importante mejoría en términos de gestión interna, operada mediante la informatización progresiva, desde el año 2007, de toda la documentación relativa a los expedientes de la trayectoria profesional de los empleados públicos autonómicos<sup>519</sup>. Esta tendencia positiva ha permitido aumentar la calidad de la tramitación de los concursos así como afinar en la estimación del tiempo de ejecución necesario para su resolución, procediendo suponer que tras esta fase inicial la tramitación interna mejore notablemente los procesos.

También en el caso gallego se observa a efectos del concurso, la preponderancia de factores como la antigüedad o la permanencia en el puesto, conceptos objetivos que no implican valoración alguna de las capacidades del trabajador. En este sentido, la propia Xunta de Galicia reconoce el déficit del sistema para valorar la trayectoria profesional de los aspirantes a promocionar *no se valora suficientemente la experiencia y el buen desempeño del puesto de trabajo* (Xunta, 2008: 249), llegando a proponer una solución que pasaría por una mejor definición de los puestos de trabajo que permitiera valorar de una forma más adecuada la experiencia profesional (Xunta, 2008: 239). No obstante, ha de quedar claro que mientras el modelo no se oriente a los puestos, su definición y catalogación, quizás no tenga sentido innovar los criterios tradicionales para concursar habida cuenta de que al menos estos aportan objetividad, seguridad jurídica y reglas claras sobre la

---

<sup>519</sup> Concretada en aplicaciones como el *Portal do Emprego Público* (PORTAX) y otras plataformas informáticas que han servido para dinamizar la gestión administrativa de las situaciones e incidencias que puedan afectar a los empleados público autonómicos. Se ha procedido, en definitiva, a una digitalización de los expedientes de la trayectoria profesional y bagaje de conocimientos y habilidades, de los empleados públicos autonómicos. Esta informatización podría ser la base para una implementación de un sistema de “gestión por competencias”, una vez que ya se han generado soportes de información que permiten surtir de datos a esta forma de gestión novedosa.

progresión en la carrera profesional, cimentando la independencia y profesionalidad del empleado público al ejercer su función (Crozier, 1993).

Se puede entender que se da también en este nivel autonómico una cierta difuminación de la responsabilidad individual del empleado público, ya que no se valora la corrección en el trabajo realizado, pudiendo afirmarse, en consecuencia, que el sistema no evalúa la idoneidad ni los méritos individuales en el desarrollo del puesto, reforzando la sensación de que da igual cómo se realice el trabajo pues el sistema no discriminará entre quienes lo ejecutan correctamente y quienes lo hacen de forma incorrecta. Los empleados de la Xunta se adhieren a la idea de atacar la preponderancia del criterio de la antigüedad (EGAP, 2006), al posicionarse de acuerdo con criterios como la formación recibida o la contribución del empleado al logro de resultados de gestión, en detrimento de otros criterios, y en especial de la antigüedad.

Otro punto débil del sistema de concurso es que los criterios de lo que es o no baremable están en permanente cambio y negociación. Este fenómeno implica que los empleados públicos se encuentran en un entorno de incertidumbre que puede llegar a afectar, por ejemplo, al sistema formativo, habida cuenta de que los funcionarios no llegan a saber con certeza qué formación será o no baremable para su carrera, ante lo cual se genera una manifiesta inercia desincentivadora hacia la formación y el reciclaje. No se pretende indicar en este punto que se parta de un proceso nuevo en cada convocatoria, dado que siempre existe una especie de “contenido mínimo”, pero sí parece pertinente que se apuntale una normativa básica al respecto, al margen de que se puedan efectuar a posteriori revisiones de la misma.

Las garantías mínimas en la convocatoria de los concursos pasan a nivel autonómico por incluir siempre (Xunta, 2008: 218) datos esenciales como la identificación de los puestos de trabajo, los requisitos básicos para su cobertura, méritos que se pueden valorar, la composición de las comisiones de baremación, así como las posibles pruebas que se puedan realizar. Pero es precisamente esta expresión indeterminada de *los méritos que se puedan valorar* la que, al cambiar de contenido de convocatoria en convocatoria, obstaculiza un correcto diseño de las *rutas profesionales* (Férez, 2006) de los empleados públicos. Este excesivo “umbral de incertidumbre” provoca que las comisiones de baremación hayan tradicionalmente realizado una importante labor de decisión, de discrecionalidad limitada, pero fundamental en ocasiones, al decidir aspectos específicos de la formación baremable o de situaciones individualizadas de los empleados públicos que pueden tener gran incidencia en el desarrollo y resultado final del concurso.

Debilidad del sistema de carrera, común a prácticamente todas las Administraciones, es la sensación de inequidad que se suele extender con la proliferación de la libre designación como forma de provisión y carrera (Mesa, 2001: 80).

Por poner un ejemplo, el cambio de gobierno del año 2009 implicaba que 325 puestos de nivel 30 (Subdirectores, Interventores y asesores jurídicos) y 770 puestos de jefes de servicio (niveles 28), así como un número indeterminado de personal administrativo de confianza directa de los altos cargos (secciones, secretarías de director general y secretarías de subdirectores), fueran expuestos a las lógicas destituciones que se suceden al cambiar la dirección política. Sin duda, se trata de una cifra muy alta y poco recomendable, que ha provocado fuertes inercias y deceleraciones en el ritmo de trabajo de la Administración que evidencian una de las consecuencias del problema del abuso en esta forma de provisión discrecional, aunque reglada<sup>520</sup>.

Otra de las consecuencias que acarrea esta forma de selección “interna” para la provisión y el desarrollo de carrera es la relativa al hecho de que es frecuente que se generen incertidumbres, frustración (Mesa, 2001: 80) y sensación de falta de *justicia o equidad organizativa* (Amparo Oscar, 2007) en el sentido de que los empleados observan en esta modalidad una promoción que no funciona con criterios objetivos y aún menos con criterios de mérito o capacidad. Se han generado en torno a las LD's, desde una perspectiva cultural-organizativa, ciertas creencias latentes y bien fundamentadas sobre la importancia de la reputación y las relaciones sociales para sacarle provecho a dicha modalidad de carrera. Está muy extendida en los circuitos informales la creencia de que la reputación, la trayectoria o las ideas “pesan”, y mucho, a la hora de ser designado para una LD. La percepción anterior ha sido confirmada por los estudios del CIS (2006a) sobre la opinión de los funcionarios respecto de la importancia clave que las amistades tienen para “hacer carrera”, y se ha generado así la obvia creencia entre los funcionarios, solidamente fundamentada de nuevo, de que las relaciones con los políticos y con los altos funcionarios son un elemento muy importante para ser seleccionado por libre designación y, por extensión, para progresar de manera veloz.

Siendo una forma legítima, legal y quizás necesaria para poner en marcha las políticas públicas del gobierno democráticamente designado para ello, el problema

---

<sup>520</sup> Sobre la particular relación y tensión que se suele dar entre los cargos políticos y los altos funcionarios es altamente recomendable el ensayo de Ramió (2012) *La extraña pareja*, que, desde un punto de vista no académico, pero cargado de rigor y experiencia vital, desenmaraña los detalles de dicha relación desde una narración extraordinariamente amena y fidedigna.

estriba, quizás, en el grado cuantitativo y la fundamentación técnica con que se utilicen estas controvertidas fórmulas de provisión. La propia Xunta de Galicia (2008: 219) apunta, para atemperar esta sensación de inequidad, que libre designación no significa libre arbitrio, y sugiere algunas soluciones que contribuyan a reducir el margen excesivo de discrecionalidad, destacando la participación de un órgano de selección que intervenga como coadyuvante. De este modo, la Xunta sigue lo señalado por el EBEP en su artículo 80.3, que prevé que *el órgano competente para el nombramiento podrá recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos*.

En cuanto a la línea de separación entre política y Administración, cabe recordar que se ha dado un reconocimiento en el año 2008 por parte del *Conselleiro* de Presidencia, a la necesidad de la reducción de las libres designaciones de hasta un 85%. Dicho acuerdo se continuó ejecutando, pese al cambio de gobierno en 2009, transformando plazas de LD en plazas de provisión por concurso. Sin embargo, cabe señalar una clara “marcha atrás” en dichas intenciones, pues mediante un cambio normativo fue anulado el acuerdo citado en la modificación de la Ley de Función Pública de Galicia incorporada en las disposiciones adicionales a la ley de presupuestos para el año 2011. Entendemos que se aplica, así, un criterio ya tradicional respecto de los lindes entre la esfera política y la administrativa, en el que la excepción pasa a ser la regla, pues los jefes de servicio (unos 700, aunque con un número variable según los continuos cambios estructurales) vuelven en dicha modificación a ser provisionados por libre designación. A este respecto cabe recordar, además, que en la primera norma (Orden del 21 de Noviembre de 1989) sobre elaboración de RPT’s autonómicas no se preveían LD’s en puestos inferiores al nivel 28, cuando en la actualidad es la forma de provisión, incluso, de muchas secciones (nivel 25). Resta determinar las consecuencias que puedan tener estos cambios a nivel general, habida cuenta de que, entre otras, la STS del 16 de julio de 2007 rechaza precisamente que puedan calificarse de directivas todas las jefaturas de servicio y se considera insuficiente una motivación puramente descriptiva de las funciones, retornando, como comprobamos en páginas anteriores, a la idea de que las LD’s han de justificarse caso por caso y detalladamente<sup>521</sup>.

---

<sup>521</sup> Con intención aclaradora, reproducimos un fragmento de la exposición de motivos de la ley 13/2007, ya derogada, que se elaboró para adaptar la normativa autonómica gallega al EBEP: *se modifica también el artículo 28 para dar cumplimiento al objetivo de reducción de los puestos que deben ser cubiertos por libre designación. El sistema de libre designación ha de estar debidamente justificado, sin que haya razón alguna para que con carácter general se adjudique esta condición a todos los puestos de trabajo que superen determinado nivel de complemento de destino. Con esta medida podrá alcanzarse una función pública más profesionalizada y seleccionada de modo más objetivo, sin perjuicio, desde luego, de su capacitación y preparación para el desempeño del puesto.*

Respecto a las debilidades del sistema de carrera como mecanismo de extensión de una cultura común o “socialización” del empleado público, estas son claras en el caso que nos ocupa, pudiendo afirmarse que no se detectan contribuciones claras del modelo de carrera a dicho efecto de socialización.

En síntesis, podemos señalar que sí existen cauces para el desarrollo de una carrera propiamente dicha, a la vez que el sistema de carrera no permite descensos “bruscos” y poco recomendables del desarrollo de la carrera individual, siendo en cambio bastante visible el hecho de que, especialmente los funcionarios de los grupos más altos, alcancen muy pronto el techo de la carrera posible, sin un recorrido profesional contrastado<sup>522</sup> (Xunta, 2008: 249). Este fenómeno de carreras excesivamente rápidas se da en otras Administraciones como la catalana, como ha señalado Ramió (1996: 144), lo cual contrasta con la lentitud con que es percibida la carrera en los grupos más bajos.

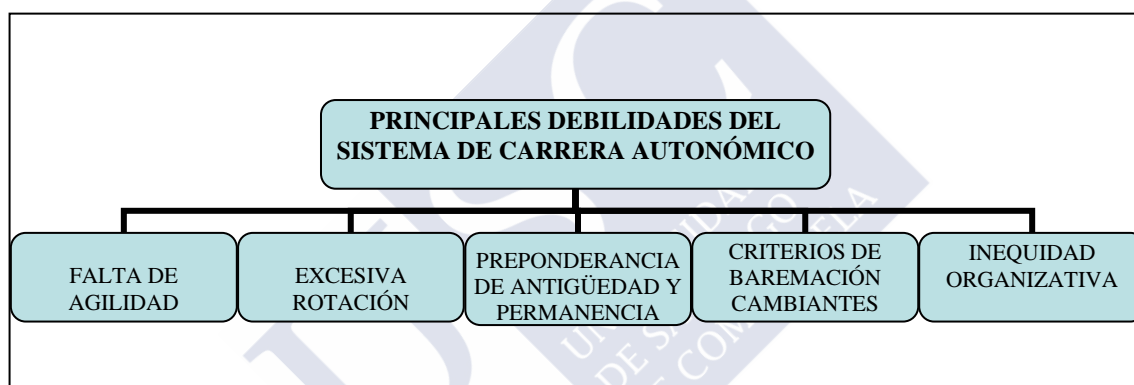


Gráfico nº28. *Principales debilidades del sistema de carrera.* Fuente: Elaboración propia.

### Formación

El sistema de formación de la Administración autonómica gallega sigue, en cuanto a su esquema institucional y funcional, el modelo de la Administración General del Estado, que ha tendido a centralizar la formación en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En consonancia con este modelo se creó la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP), regulada en la Ley 4/1987 de 27 de mayo, con la forma de organismo autónomo dedicado fundamentalmente a la formación de los empleados públicos y adscrita a la *Consellería* competente en materia de Administración Pública. La EGAP se constituye como centro oficial de docencia e

<sup>522</sup> Siendo este techo máximo inferior al equivalente a dicha carrera en el sector privado, tal como se apuntó en el capítulo segundo.

investigación en todas aquellas materias que son de interés para el personal al servicio de la Xunta y, en su caso, otras Administraciones gallegas, presentando como objetivo prioritario declarado, el de atender mejor los intereses colectivos proporcionando conocimiento también para el conjunto de la ciudadanía (EGAP, 2010: 8).

La EGAP se configura como instrumento de primer orden para la profesionalización de la función pública con el objetivo final de ofrecer a la sociedad un mejor servicio público. Entre las actividades propias a realizar por este centro de formación pública estaría, en primer lugar, según su propia normativa, la colaboración en pruebas selectivas siguiendo lo preceptuado en el artículo 61.4 del EBEP, que establece que se puedan crear órganos especializados en la organización de procesos selectivos, citando expresamente a los Institutos o Escuelas de Administración Pública. Figuran también entre sus actividades las de organizar e impartir cursos selectivos de formación y cursos complementarios de formación así como seminarios y otras actividades de formación y perfeccionamiento; realizar las pruebas e impartir los cursos que se establezcan para la promoción interna de los funcionarios; investigación y estudio de trabajos de divulgación en el ámbito de la Administración Pública; establecimiento de convenios y realización de intercambios con organismos similares, así como la difusión y la normalización del idioma gallego en la Administración Pública.

Profundizando en los aspectos de la gestión del sistema formativo se puede partir de los objetivos declarados por los propios empleados públicos autonómicos (EGAP, 2006: 41) como fundamentales para una reorientación en positivo del sistema formativo.

Formación inicial del personal de nuevo ingreso, que exigiría dotar la formación inicial de un carácter más práctico, combinado con itinerarios de capacitación a través de diversos departamentos. Todo ello desde la asunción por parte de los propios empleados autonómicos, de que los conocimientos teóricos exigidos a los opositores gallegos cumplen un estándar muy alto en comparación incluso con el nivel de otras Administraciones del Estado.

Actualización de conocimientos del personal, que requiere incrementar la oferta de cursos de nivel superior (perfeccionamiento) genéricos y específicos dentro de un marco que vincule formación, rendimiento y carrera.



Entrenamiento de los individuos en habilidades, desde la idea de superar una formación tradicionalmente basada en conocimientos teóricos e incorporando actividades que conduzcan a un refuerzo de las destrezas del “saber-hacer” del empleado en situaciones reales.

Recordados los propósitos iniciales, cabe señalar las tendencias seguidas hasta la actualidad.

En primer lugar es apreciable una evolución positiva, desde el punto de vista teórico y de diseño, en el modelo formativo autonómico. Como se ha comentado anteriormente, la ejecución de procesos de detección de necesidades –contando con la implicación directa de los empleados públicos– y de evaluación *ex post*, han quebrado la inercia en la que había caído la programación de la actividad formativa (EGAP, 2006: 40). Asimismo, conviene destacar que, al hilo de esta reorientación y modernización del modelo, se ha incorporado con enorme intensidad una importante batería de “buenas prácticas” (Rodríguez-Arana, 2001: 19; García Arias, 2009: 1; EGAP, 2010), entre las que cabe destacar algunos instrumentos elementales de la filosofía de la calidad, (cartas de servicios); utilización intensa de encuestas de satisfacción; o la realización de autoevaluaciones acordes al modelo EFQM.

Desde el punto de vista del contenido, se observa que la oferta ha tendido a reducir los contenidos jurídicos, siendo ya habitual que junto a cursos y acciones formativas relativas a aspectos normativos y de gestión, cohabiten en la oferta formativa anual acciones orientadas al entrenamiento de capacidades, habilidades, actitudes, lenguas extranjeras como recomienda la OCDE (2001) y especialmente en el terreno de las TIC (EGAP, 2010: 23; 26). Específicamente, en línea con las recomendaciones extraídas del estudio EGAP (2006: 40), se constata una fuerte presencia, en las últimas ediciones, de formación en contenidos éticos. Asimismo, los nuevos enfoques formativos se complementan con la reactivación de la elaboración de temarios para la preparación de procesos selectivos, actividad con auge a mediados de los noventa, suspendida durante la última década, aunque demandada insistentemente por organizaciones sindicales.

En lo que concierne a las modalidades a través de las cuales se articula la oferta formativa, resulta procedente subrayar algunos cambios de relieve: por un lado se ha tendido a la descentralización territorial (EGAP, 2010: 20) en la realización de actividades formativas; por otro, se ha producido una adaptación tecnológica del modelo, que ha basculado sustancialmente, tanto en aspectos formativos como de

gestión (matrícula, información), del carácter presencial al semipresencial o incluso al exclusivamente telemático<sup>523</sup>; finalmente, en coherencia con lo postulado por el EBEP, se ha flexibilizado la accesibilidad a actividades formativas durante el horario laboral, novedad que, aunque exige cambios en la organización de las plantillas, comporta avances en la conciliación laboral-familiar y una nueva concepción de la relevancia de la formación como factor estratégico.

Finalmente, otro de los aspectos más revisados del modelo, que ha afectado en el pasado a la percepción de equidad y, en consecuencia, al clima laboral general, se concreta en la mejora experimentada en el procedimiento y nivel de transparencia de los criterios de selección para las acciones formativas. El empeño de publicitar las condiciones de acceso y la relación de beneficiarios, sin duda, contribuye a atenuar los efectos negativos que en el ambiente de trabajo ha tenido la falta de claridad en el acceso al sistema formativo denunciada pertinazmente (EGAP, 2006: 38).

No obstante las novedades introducidas en la política formativa, todavía persisten aspectos “sombríos”.

En primer lugar, la existencia de una desconexión ostensible entre formación y sistema de carrera, desde el momento en que los criterios para la carrera vertical –fundamentalmente el concurso– e incluso la promoción interna no contemplan con la debida consonancia el esfuerzo de formación y actualización realizado por los funcionarios, genera incertidumbre organizativa sobre la valía de la formación como un factor coadyuvante para la promoción o carrera. Ello no significa que el sistema formativo sea contemplado como un premio al empleado público consistente en su promoción, sino que, simplemente, se pone de relieve una ponderación de la formación en el sistema de carrera excesivamente infradimensionada sobre otros factores como la antigüedad o la permanencia en el puesto de trabajo<sup>524</sup>.

En este orden de cosas, realizando una lectura global desde la perspectiva de los empleados, tal como se ha comprobado en el estudio correspondiente auspiciado por la Xunta de Galicia, la percepción sobre si la institución proporciona formación suficiente para el desempeño y para mejorar en la carrera administrativa resulta deficitaria (EGAP, 2007: 33).

---

<sup>523</sup> Según recoge la memoria de 2010 (EGAP, 2010: 15), el modelo había alcanzado un reparto equitativo entre la modalidad presencial y la de teleformación.

<sup>524</sup> Y lo que es peor, el empleado no tiene la garantía de que su formación en la EGAP vaya a ser tenida en cuenta en su promoción profesional. Como se puede observar en la memoria (EGAP, 2010: 82-90), el modelo parece estar declinando rápidamente hacia un sistema de acreditación de conocimientos. El nuevo sistema, que podría facilitar los procesos de provisión y carrera, está provocando una fuerte sensación de incertidumbre entre los empleados públicos que se encuentran entre un modelo tradicional de cursos y un nuevo modelo de acreditación de competencias del que se desconocen numerosos extremos y consecuencias profesionales.

Pese a la valoración negativa global sobre la adecuación entre sistema formativo y proyección profesional, el análisis de los datos referidos al contraste entre el nivel formativo inicial y actual de los empleados arroja resultados más optimistas (EGAP 2007: 39-43), por lo que quizás haya que descontar de las opiniones expresadas por parte de los empleados públicos, el sesgo negativo que se percibe de estos frente a su propia organización –sobre todo, dada la sensación de inequidad que estos perciben–. En esta misma línea, los datos recogidos sobre la diferencia entre el nivel inicial con el que ingresan los empleados públicos y el nivel actual, tras la formación interna recibida, son positivos (EGAP, 2007: 45).

Sintetizando las opiniones sobre los niveles de calidad de la formación recibida, los datos consultados (EGAP, 2007: 127; 2010: 57) reflejan una valoración buena o muy buena de los programas seguidos, sin matices entre los empleados de las distintas Administraciones que se benefician de la formación ofertada por la EGAP. Asimismo, los datos referidos a mejora de la formación, aplicabilidad al puesto y satisfacción general son también positivos (EGAP, 2010: 64) dando mayor énfasis, si cabe, al gran “punto débil” del sistema, que parece ser, tanto por lo que se ha podido investigar como por las respuestas de los propios empleados, la conexión entre esfuerzo formador y rentabilización en términos de carrera profesional.

Por último, cabe señalar que las restricciones presupuestarias están afectando fuertemente a la política emprendida y, en concreto, a una merma en la oferta formativa. Evidentemente, resulta siempre difícil proponer áreas de actividad pública susceptibles de ser recortadas presupuestariamente, pero conviene, no obstante, recordar que la literatura es unánime al enfatizar la importancia simbólica, práctica y organizativa del subsistema formativo, considerándolo uno de los ejes de un sistema de gestión de recursos humanos moderno, eficaz y eficiente, pudiendo ser defendida su fortaleza como una auténtica medida de competitividad.

#### 4.6. Tendencias de los subsistemas de control y evaluación: del rendimiento al desempeño

Con la finalidad de ilustrar los cambios acaecidos en el subsistema de evaluación y sus actuales tendencias, en las páginas venideras se ofrece un estudio de caso referido al diseño e implementación de una herramienta de evaluación del rendimiento de las unidades administrativas puesto en marcha por la Xunta de Galicia en el año 1995, aún vigente en la actualidad, si bien con profundas modificaciones sobre el modelo original y en plena evolución hacia el modelo de evaluación del desempeño propugnado por el EBEP<sup>525</sup>. El sistema de evaluación que se analiza constituye una de las pruebas más elocuentes para comprobar si el cambio hacia una “cultura de resultados” se está incorporando efectivamente a la gestión de la Administración autonómica.

La evaluación de rendimiento en Galicia tiene su origen una vez concluida la primera etapa de la reforma administrativa de los años noventa, marcada por el acercamiento al ciudadano y la introducción de nuevas tecnologías de información. Durante la segunda etapa de la reforma, en la que se implanta la evaluación, se toman como base para la misma los datos objetivos de volumen de trabajo de ejercicios anteriores, implantándose el programa de evaluación de rendimiento con el propósito de convertirse en un sistema de mejora de la organización y de la calidad de los servicios. En efecto, el programa de evaluación nace con la vocación de lograr una Administración más eficaz y eficiente, en línea con los principios de actuación que el ordenamiento constitucional exige a las Administraciones públicas<sup>526</sup>.

---

<sup>525</sup> El estudio de caso fue efectuado en paralelo a la participación propia, como personal investigador, en las tareas de diseño, recogida y análisis de los datos del programa de evaluación que tuve oportunidad de desarrollar al servicio de la *Inspección Xeral de Servizos* entre los años 2000 y 2005. A esta experiencia propia se suma la información obtenida, anterior y posterior a esas fechas, tanto de los propios actores del proceso como de los soportes documentales existentes sobre el mismo. La participación en este proyecto ha permitido conocer de cerca las principales “resistencias” a los cambios organizativos así como algunas de las claves para entender la cultura organizativa compartida por los empleados públicos autonómicos.

<sup>526</sup> Para un seguimiento normativo del programa de evaluación de la Xunta de Galicia hay que partir del artículo 63 Bis de la ley 4/1988, de 26 de mayo, de Función Pública de Galicia, añadido por la ley 3/1995, de 10 de abril, que en el seno de diversas modificaciones a la ley de función pública de Galicia incluyó un artículo referido a la implantación de un sistema de evaluación. A su vez, el artículo 63 Bis ha tenido su redacción más detallada en el Decreto 115/1997, de 2 de mayo, en el que se dispone el desarrollo del sistema de evaluación mediante artículos referidos al objeto del sistema, al proceso e implementación del sistema de evaluación y al funcionamiento de las comisiones de evaluación, así como los efectos de los informes emitidos por dichas comisiones. En lo que puede ser entendido como legislación meramente de desarrollo de los textos citados, una Orden de 19 de diciembre de 1997 reguló el funcionamiento de las Comisiones de evaluación, mientras que otra de 20 de julio de 1998 dio publicidad a las calificaciones correspondientes a las unidades administrativas de la Xunta de Galicia incluidas en la primera fase del Programa de Evaluación de Rendimiento. Asimismo, es de destacar la elaboración de un borrador de decreto de productividad con fecha de 27 de Enero de 1999 que no llegó a ser puesto en marcha hasta la fecha. Las adaptaciones de la normativa autonómica al EBEP de los años 2007 y el texto refundido vigente del año 2008 no incorporan novedades al sistema de evaluación. No obstante, es constante la mención a un cambio hacia un modelo de evaluación del desempeño propugnado por el EBEP. Además

Como en todo proceso de planificación, el proyecto se concreta en la definición de varios objetivos “declarados” u oficiales (Bouzada, 1998):

- De tipo legal: amparándose en que la actuación de las Administraciones públicas en España ha de ajustarse, por mandamiento constitucional, a los valores de eficacia y eficiencia<sup>527</sup>, se establecen como objetivos: incrementar la motivación del personal para mejorar el desempeño; ofrecer un instrumento de apoyo a la gestión de la propia unidad de modo que disponga periódicamente de un informe sobre su rendimiento; y detectar los problemas organizativos o funcionales que exijan su corrección para un funcionamiento más eficaz (Xunta, 1995). En este mismo sentido, se otorga en el plano discursivo un lugar preeminente a la sustitución de una “cultura burocrática” por una “cultura de responsabilidad por la gestión”.
- De tipo económico: fundamentados en la necesidad de reducir el déficit público así como en la difusión de una conciencia colectiva sobre la escasez de los recursos públicos (O’Connor, 1981), se pretende mejorar la productividad e incrementar el rendimiento económico del gasto en personal<sup>528</sup>.
- Otros objetivos: entre los objetivos secundarios asociados al proyecto se encuentran el de conocer el beneficio social creado por cada unidad administrativa, los costes incurridos para producirlos, así como el de facilitar la comparación del rendimiento entre unidades administrativas que realizan un trabajo homogéneo, en línea con el concepto de *benchmarking* introducido con la Nueva Gestión Pública.

---

la LOFAXGA (2010) ha incorporado necesariamente la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño a la propia esencia de los de entes públicos, y especialmente a las numerosas agencias autonómicas que están eclosionando.

<sup>527</sup> Art. 103.1 C.E., “La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Art. 31.2 C.E. “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

<sup>528</sup> Tras una década de bonanza económica (1997-2007), en la que se ha desarrollado el programa de evaluación, la necesidad de revisar el gasto público y la actual crisis económico-financiera del Estado parecen volver a dar plena vigencia al objetivo explicitado en sus orígenes por la Xunta de Galicia, si bien el concepto actualizado sería ahora el de evaluación del desempeño y la filosofía general parece a su vez ser la de la “austeridad”.

### *Utilidades de la evaluación*<sup>529</sup>

La Xunta de Galicia (Bouzada, 1998; IXS, 2001) señala expresamente las siguientes utilidades vinculadas al programa de evaluación:

- Utilidad correctora, al hacer palpable la evaluación deficiencias relativas a las estructuras organizativas de las unidades, lo que permitiría la mejora de su funcionamiento<sup>530</sup> organizativo (Ballart, 1992).
- Utilidad de retribución y motivación, pues los resultados se podrían tener en cuenta para la aplicación del complemento de productividad<sup>531</sup>.
- Fomento del trabajo en equipo, desde la motivación del personal con el objetivo de mejorar su rendimiento profesional y el espíritu de cooperación en el trabajo.
- Inducción de un nuevo estilo de gestión más profesionalizado, que hace responsables a los gestores no solo de los resultados, sino de los medios que utilizan para conseguirlos.
- Construcción de un sistema de información permanente y periódico sobre la gestión de cada unidad administrativa poniendo en relación el coste de la misma con su producción –saber qué hace, cómo lo hace y cuánto cuesta–.
- Introducción de un mecanismo que favorezca el cambio organizativo –se introduce a la organización en la cultura de la calidad mediante el establecimiento de objetivos que puedan ser susceptibles de cuantificación y verificación–.

---

<sup>529</sup> De las utilidades señaladas por la Administración oficialmente cabe observar, después de finalizar 5 ciclos evaluadores, que los dos primeros puntos no se han cumplido en la práctica y ni las RPT's son asesoradas por datos de la evaluación, ni se ha conseguido pagar productividad por dichos datos, a pesar de haber un serio intento de desarrollar los incentivos económicos vinculados a la medición de la productividad. Respecto del fomento del trabajo en equipo y el nuevo estilo de gestión, serían necesarios estudios de gestión de recursos humanos y cultura organizativa para saber si en realidad las dinámicas internas y creencias sobre lo público han cambiado. Sí es cierto que el lenguaje ha cambiado y que a nivel discursivo se emplean conceptos de Nueva Gestión Pública que apoyarían la idea de que el cambio de modelo y de cultura está en marcha. Por último, en lo que se defiende como principal valía del programa de evaluación, el sistema da una perspectiva global de la organización pública que ningún otro instrumento aporta, constituyendo, como se ha dicho, un sistema permanente de gestión con capacidad para detectar problemas estructurales, de coordinación interdepartamental o incluso de déficit de recursos de diversa índole.

<sup>530</sup> La Ley 3/1995, de modificación de la original ley de función pública de Galicia 4/1988, que incorporó el artículo 63 BIS, correspondiente al sistema de evaluación, establecía como utilidad de este sistema la de la subsanación de las deficiencias en las unidades administrativas que permitirían mejorar su funcionamiento, así como facilitar una más adecuada – inexistente hasta la fecha – valoración de los puestos de trabajo.

<sup>531</sup> Junto al anuncio del programa de evaluación, se abonó la idea de sus posibles efectos retributivos (*La Voz de Galicia*, 25/02/1998).



Resumidamente, a partir de la información anterior, se pueden concretar en dos los beneficios:

a) La creación de un instrumento de obtención de información estratégica (USGAO, 1995; Acuerdo Consejo de Ministros, 1998; Corral, 2007: 18), cuya precisión queda confirmada en el *modus operandi* de la unidad de inspección –desplazamiento por todas las unidades administrativas de la organización–, proceso de trabajo que aportaría una enorme “riqueza de perspectiva” y gran información (Villoria, 1996: 11) para observar la organización globalmente. En este sentido, la evaluación podría ofrecer un importante “plus” de información para la toma estratégica de decisiones organizativas.

b) La disponibilidad de un instrumento de medición de la gestión. La evaluación es concebida, incluso prioritariamente, como un instrumento de obtención de datos para evaluar niveles de gestión excelentes. Esta característica abona su utilización para aspectos motivacionales, retributivos o incluso de carrera profesional.

Antes de describir el modelo de evaluación aplicado, parece necesario aludir a uno de los factores más preocupantes señalados por la literatura sobre el sector público, como es el de la resistencia a los cambios (CSD, 1993: 6), toda vez que la mayor parte de las veces los empleados defienden, a muy distintas alturas, pero en todos los casos, el “status quo” obtenido a lo largo de la carrera. Es conveniente dejar claro, como hace Ramió (1996: 158), que la resistencia no es algo inherente al cambio, sino que suele suscitarse más gravemente cuando hay desinformación o cuando las consecuencias esperables de dicho cambio son claramente negativas. Junto a ello, conviene recordar que la implantación de sistemas de evaluación no suele resultar pacífica (Corral, 2007: 19).

En este sentido Más y Ramió (1997 : 255-256) y Ramió (1996: 158) establecen las siguientes causas “convencionales” –que no “naturales” (Mc Gregor, 1960)– que acarrear la resistencia al cambio: 1) miedo a lo desconocido 2) falta de información 3) desinformación 4) factores históricos 5) amenazas al status, modo de vida o rutinas consagradas 6) amenazas al poder 7) beneficios no percibidos 8) clima de baja confianza 9) relaciones pobres 10) miedo al fracaso 11) resistencia a experimentar y 12) poca flexibilidad organizativa.

Estos mismos autores (Más y Ramió, 1997: 265) proponen soluciones para superar estas resistencias –esperables al implantar un sistema de evaluación–, que

provendrían del aumento del caudal de información ofrecida a los empleados sobre el proceso que se pone en marcha, el incremento, en general, del nivel de transparencia sobre todo el proceso y la integración profunda del trabajador en el propio proyecto de cambio. Asimismo, otras estrategias para superar las resistencias pueden ser la de incorporar incentivos (por ejemplo premiar a partir de los datos obtenidos de los indicadores de rendimiento<sup>532</sup>) y, en el plano discursivo y de los valores organizativos compartidos, realizar un firme ejercicio de legitimación del plan de evaluación mediante la estandarización de una filosofía de “gestión por resultados”. En suma, explicar con detenimiento y de forma clara<sup>533</sup> los objetivos y sobre todo lo que no pretende el proyecto de forma temprana deviene un factor determinante en el éxito del proyecto.

Asumiendo la importancia de explicar el programa, la primera labor de la Xunta de Galicia consistió en clarificar a los empleados cuál era el objetivo de la evaluación de rendimiento, si bien se ha podido constatar en este sentido, que el mayor esfuerzo se invirtió en explicar sus grandes líneas de acción, registrándose un mayor déficit a la hora de dar a conocer la metodología y las utilidades finalistas de la evaluación.

Al respecto, se intentó extender por los canales formales e informales de la organización –hasta su explicitación en nota de prensa oficial– la información de que, una vez evaluadas, las mejores unidades serían especialmente compensadas. De esta forma se introducía a los empleados en la idea del complemento de productividad vinculado a la medición<sup>534</sup> –remuneración que se quedó en fase de borrador<sup>535</sup>– a la vez que se dinamizaba el proceso de tal modo que aquellas posturas reticentes a establecer indicadores en áreas que juzgaban imposibles de evaluar se transformaron en posturas colaboradoras. Se buscaba, como efecto colateral, el de evitar los efectos perversos de una homogeneización indiscriminada de las retribuciones, sin sujeción a criterios de desempeño.

En este sentido y en plena campaña informativa, los responsables del proceso, tras explicitar los objetivos perseguidos, declaran igualmente el deseo de disminuir las

---

<sup>532</sup> Uno de los factores que más contribuyó a mantener la tensión de los empleados sobre el programa fue el anuncio de su utilización para retribuir según niveles de rendimiento. Sin embargo, este extremo del programa, que consiguió vehicular el proceso, no se llegó a poner en marcha.

<sup>533</sup> Vid. en este sentido el ejemplar proceso del Consejo Superior de Deportes para la implementación de un sistema de evaluación del desempeño (Ministerio de Educación y cultura, 1993: 7).

<sup>534</sup> Como, por otra parte, se está haciendo ya en el Reino Unido, Holanda, Irlanda y Suecia.

<sup>535</sup> Las líneas maestras de este borrador pasaban por: vincular la retribución al desempeño de la unidad y no al rendimiento de los individuos para no desincentivar el trabajo en equipo (como se está haciendo hasta el momento) y recompensar aquellas unidades que hubieran obtenido una cualificación más destacable (estímulo para alcanzar niveles de gestión cada vez más altos).

resistencias (Xunta de Galicia, 1995), a semejanza de lo realizado en la AGE con un grupo DELPHI (Bañón, 1993: 18)<sup>536</sup>.

En consonancia con lo apuntado, la Xunta de Galicia introduce, entre las fases en las que fue implementada la evaluación de rendimiento, una etapa de difusión, desarrollada entre septiembre y diciembre de 1995, en la que se presentó internacionalmente el sistema ideado para la Administración autonómica<sup>537</sup> y se organizaron sesiones divulgativas para los propios implementadores y personal técnico, tales como los miembros de la Comisión Central de Racionalización Administrativa, las Comisiones provinciales y los Secretarios de delegaciones<sup>538</sup>.

### Método

El proceso de evaluación del rendimiento es puesto en marcha<sup>539</sup> desde la Inspección Xeral de Servizos –actualmente, *Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa*–, con la remisión a todas las unidades objeto de evaluación de un cuestionario en el que se determinaban los datos que deben aportar los responsables dentro de los plazos establecidos<sup>540</sup>.

Para entender la sistemática general del proceso cabe señalar, en primer lugar, que la Xunta opta claramente por la evaluación del rendimiento por unidades, en lugar de hacerlo individualmente, alegando para ello que en la evaluación individual es difícil

<sup>536</sup> El decreto 115/1997 también está imbuido por este afán clarificador y apuesta decididamente por informar al funcionario, como se puede extraer de su Art. 2: “1. La Inspección xeral de servizos le facilitará a todo el personal inmerso en el proceso de evaluación del rendimiento la más amplia información sobre sus contenidos y el procedimiento que se seguirá; 2. De forma especial se asegurará de que los responsables de las unidades afectadas conozcan la metodología de evaluación y los efectos que producirá su aplicación”. Junto a estos dos puntos, es de destacar lo dispuesto en el Art. 3 al respecto de que el responsable de la unidad dará a conocer el contenido de la matriz a todo el personal que forma parte de ella.

<sup>537</sup> Estas *Jornadas Internacionales de Evaluación de Rendimiento* se publicitaron en convocatoria abierta a los funcionarios en general.

<sup>538</sup> El mayor esfuerzo, no obstante, parece haber sido el del diseño y la impresión de un folleto divulgativo básico conteniendo la esencia del sistema de evaluación, distribuido a mediados del mes de enero de 1996 entre 15.000 empleados, acompañado de una carta personal del *Conselleiro* de Presidencia, exponiendo el alcance del proyecto.

<sup>539</sup> En este sentido, la secuencia de implementación de la evaluación de rendimiento se resume durante el período experimental o piloto (Xunta, 1997; Bouzada, 1997) en: 1, análisis de los posibles métodos y posterior elección del más adecuado (junio – octubre, 1994); 2, implementación piloto en veinte unidades administrativas (impulsada por la Comisión Central de Racionalización Administrativa y operada por la Inspección Xeral de Servizos) (octubre – abril, 1995); 3, divulgación de los resultados de la evaluación (fundamentalmente, mediante unas *Jornadas Internacionales de Evaluación de Rendimiento* (septiembre – diciembre, 1995); 4, elaboración de documentación explicativa para los empleados públicos; y **5**, implementación no experimental, que comienza el 27 de diciembre de 1995 con la aprobación del inventario de unidades a evaluar en el ejercicio de 1996.

<sup>540</sup> Los plazos fijados para enviar a las unidades objeto de evaluación los formularios a cubrir han coincidido hasta la fecha con el mes de enero. Posteriormente, la *Inspección Xeral de Servizos* emite un informe técnico y lo eleva a la Comisión de Evaluación que, a su vez, tras elevar el informe al responsable de cada unidad para posibles alegaciones (15 días), procede a la calificación de la unidad (junio-julio) en función de la evolución de los indicadores propuestos y respecto de los datos manejados en el año previo sobre los mismos indicadores.

disociar la actividad personal de cada funcionario de la actividad global del servicio en que se integra (Informe Closets, 1989; Xunta, 1995; Bouvaird, 1996: 240). Igualmente, destaca los beneficios de la evaluación por unidades en términos de generación de cooperación y trabajo en equipo<sup>541</sup>.

Se presenta, además, el sistema como objetivo –en línea con lo que exige actualmente el EBEP para su evaluación de desempeño (Art. 20) y el propio artículo 68 del DLFPG–, basado en datos y resultados documentados y cuantificados, incidiendo en la idea de que no hay sistema de evaluación riguroso que no se apoye en la medición del resultado, huyendo en lo posible de la utilización de opiniones, creencias, impresiones y valoraciones subjetivas.

Asimismo, cabe reseñar que el proyecto responde al enfoque de *logro de metas* (Bouvaird, 1996: 254) en el sentido de que contempla el rendimiento en función de la consecución de objetivos de la organización.

Finalmente, también en el orden procedimental, la Xunta opta decididamente por la evaluación interna, desdeñando la evaluación y la auditoría externa. Al respecto, precisamente, en el documento sobre la reforma administrativa autonómica de 1997, los responsables del proyecto se amparan en la existencia de otras experiencias de reforma administrativa fracasadas por el rechazo al personal ajeno a la organización (Xunta de Galicia, 1997)<sup>542</sup>.

Las unidades evaluadas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 Bis, de la anterior ley de función pública 4/1988, resultan ser las *subdirecciones generales, jefaturas de servicio y centros de prestación de servicios diferenciados*<sup>543</sup>. Así, la tipología de las unidades comprendería las análogas de servicios centrales, las singulares de servicios centrales, las análogas de servicios provinciales y los centros diferenciados y organismos autónomos.

---

<sup>541</sup> Como se sabe, existe toda una literatura respecto de las consecuencias negativas del procedimiento de evaluación de rendimiento individual (Abreu, 1999: 119; Ballart y Ramió, 1996), siendo la experiencia catalana prácticamente la única destacable en España y tendiéndose, por tanto, a excluir los sistemas de evaluación individual generalizada, considerados poco eficaces, de difícil aplicación (Galofré, 1997: 59) y proclives a fomentar el individualismo y la rivalidad interna (Corral, 2007: 17). Por otra parte, Beecher (2003: 459) ha señalado que el excesivo énfasis en conseguir resultados al nivel de unidades administrativas ha generado frecuentemente una falta de alineamiento con los resultados de la organización en su conjunto. En este sentido, la experiencia catalana opta por un modelo de evaluación anual que deberá realizar el superior mediante entrevistas personales con todos subordinados.

<sup>542</sup> Cabe recordar, además, a nivel institucional que le corresponde al *Conselleiro* competente en función pública, coordinar y desenvolver planes, métodos de trabajo y medidas tendentes a mejorar el rendimiento de los servicios (Art 14.2.1 DLFPG).

<sup>543</sup> Esta categoría incluiría organismos con entidad administrativa propia tales como centros culturales, residencias, laboratorios, etc.

El método finalmente escogido para implantar el sistema de evaluación se basa en una sencilla fórmula que mide la productividad tanto en el sector público como en el sector privado:

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Lo que se produce (outputs)}}{\text{Lo que se utiliza para producir (inputs)}}$$

El simple análisis de esta fórmula revela la existencia de diversas vías para aumentar la productividad, entendida como sinónimo de rendimiento: se puede aumentar la productividad/rendimiento tanto si se reducen los *inputs* utilizados, como si se aumentan los *outputs* producidos, o si se aumentan o reducen ambos, siempre que el resultado sea positivo.

Para poder resolver la fórmula resulta necesario identificar, para cada uno de los términos de la misma (*inputs* y *outputs*), una serie de indicadores *claves* (USGAO, 1995) que permitan definir su evolución. Los *inputs* son los distintos costes que genera la unidad en un año concreto (año base) y los *outputs* son el trabajo realizado a lo largo de ese mismo año, que se concreta a través de un conjunto de indicadores de cantidad (medición de la actividad), calidad (objetivos de mejora) y mixtos (que combinan factores de cantidad y calidad), que, en su conjunto, representan el núcleo de la actuación de la unidad en dicho año.

En la fase de negociación de la matriz de resultados se concretan los indicadores y pesos con los responsables de las unidades<sup>544</sup> y la *Inspección Xeral de Servicios* procede a la evaluación de los datos obtenidos<sup>545</sup> para, seguidamente, y junto a los responsables de la unidad, definir una serie de objetivos de mejora y evolución de las cargas de trabajo<sup>546</sup> que constituirán un referente y permitirán

<sup>544</sup> Es frecuente que estén presentes en dichas reuniones, además de su responsable, otros miembros de la unidad. El método de evaluación prescribe como deseable que participe todo el personal de alguna forma en el proceso, si bien nada se ha sistematizado en este sentido. La realidad ha configurado diferentes modalidades, desde la participación de todo el personal hasta su prácticamente nula presencia, siendo los criterios de diseño de indicadores y de recogida de datos establecidos en solitario por el responsable de la unidad administrativa.

<sup>545</sup> Los datos del proceso de evaluación son gestionados por otro de los proyectos del programa de reforma como es el Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos, tratado en un apartado anterior. En este sentido, se entiende fundamental para la evaluación de rendimiento este sistema de gestión, pues permite conocer en tiempo real la situación en que se encuentra la tramitación de los procedimientos administrativos a instancia de parte.

<sup>546</sup> Según la redacción dada a la disposición adicional segunda del Decreto 115/1997, "a *Inspección Xeral de Servicios* revisará anualmente os obxectivos cos responsables de cada unidade. Esta revisión

comprobar el nivel de resultados conseguidos (valor) por la unidad en cada año. Estos datos se concretan en la matriz de resultados, de tal forma que, transcurrido el año objeto de evaluación, se valora la actividad de la unidad a lo largo del mismo, se comprueba la evolución de los indicadores –tanto de coste como de actividad– y se compara su evolución con la del año base. Se orienta temporalmente todo el proceso hacia una previsión de mejora para cada indicador a 2-3 años con lo que se obtiene la base de la matriz de resultados.

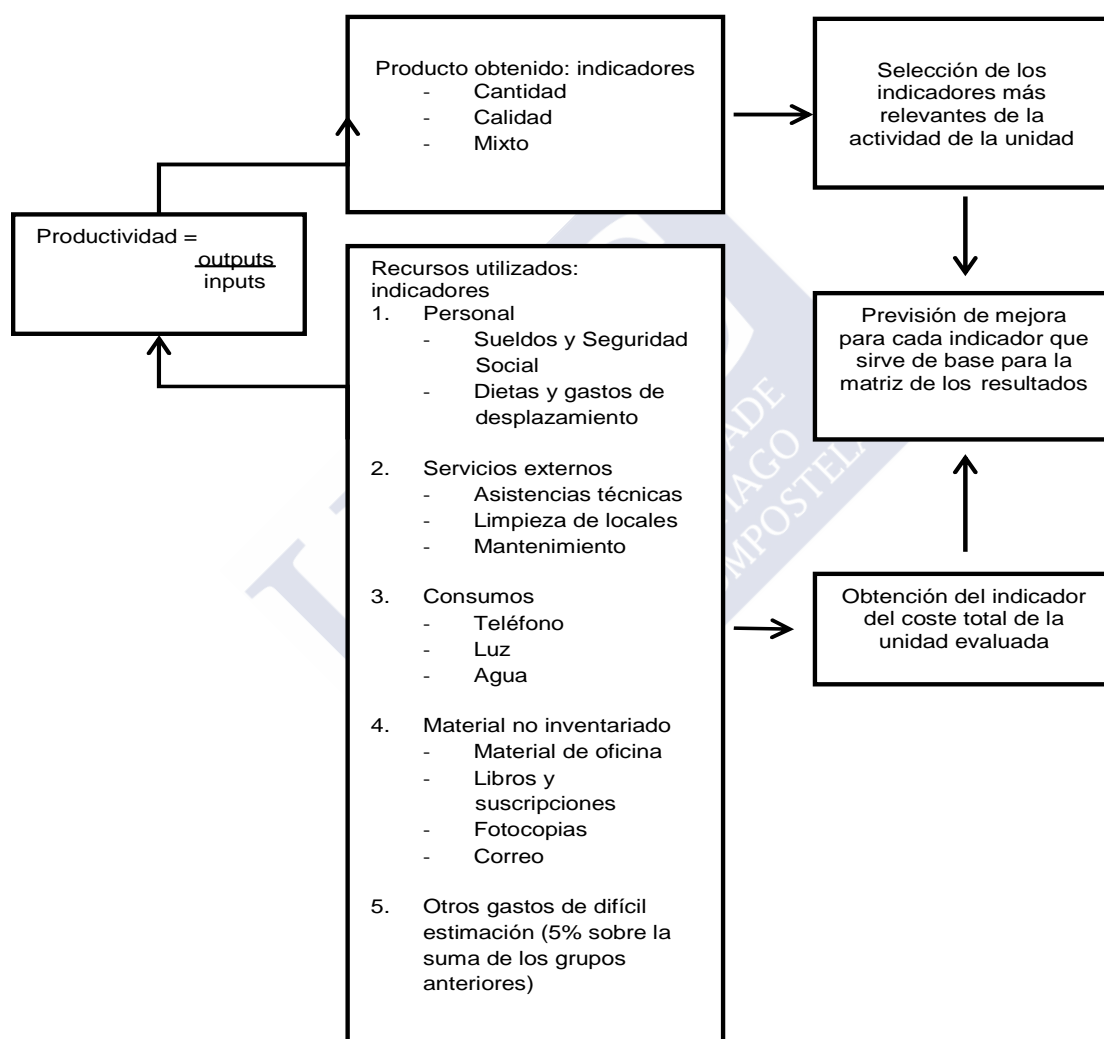


Gráfico N°29. *Proceso de evaluación de rendimiento.* Fuente: IXS (2001).

realizarse tamén cada vez que se produza unha modificación substancial da súa organización, funcións ou prioridades”.



Precisamente, esta elaboración de los indicadores, que se suele “negociar” con los responsables de las unidades, constituye uno de los factores más delicados del proceso, que a la postre puede incluso hacer fracasar el proyecto de evaluación. En el caso de esta experiencia, la participación de los trabajadores implicados fue, según lo investigado, claramente deficitaria<sup>547</sup>, contraviniendo lo recomendado por la USGAO (1995) o Villoria (1996), como se observará con detalle en el análisis del funcionamiento “real” del sistema de evaluación.

El proceso implica que el resultado de la evaluación<sup>548</sup> se recoge en el informe que emite el equipo de inspección y se traslada a la Comisión de Evaluación para posteriormente dar trámite de audiencia al titular de la unidad.

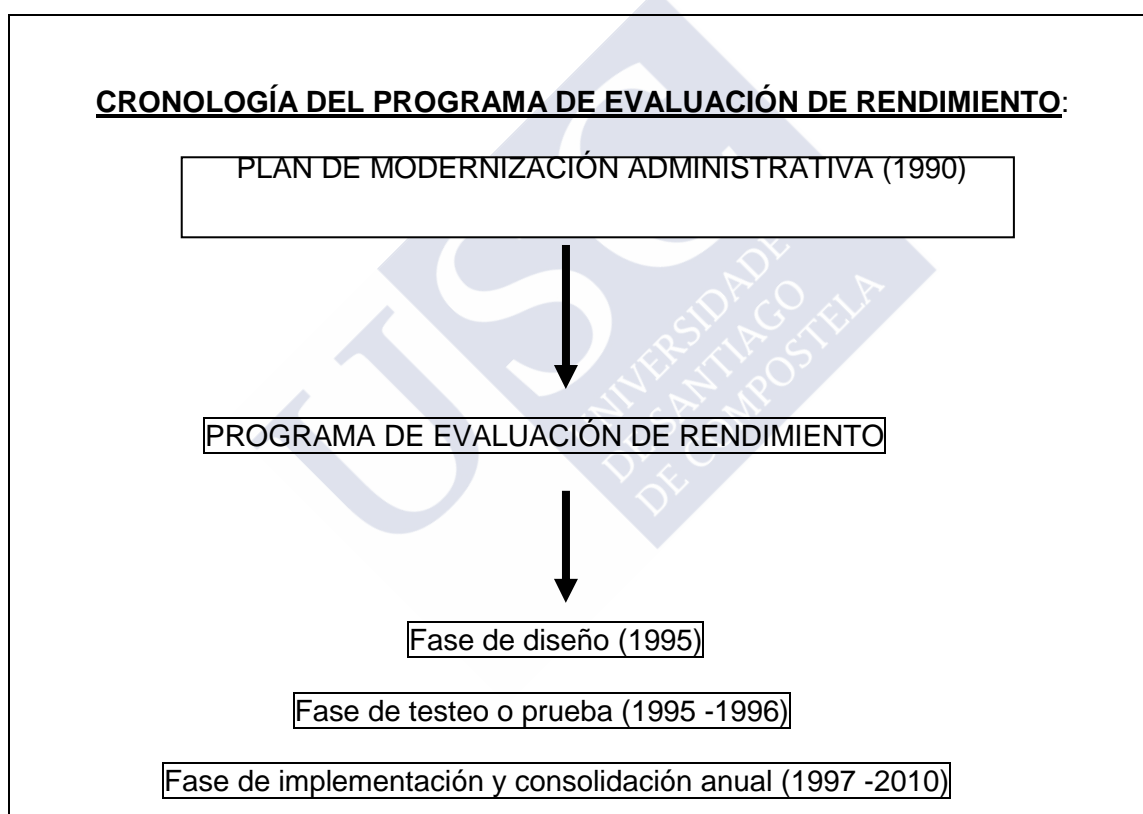


Gráfico nº30: *Fases de inicio y consolidación del programa de evaluación de rendimiento.* Elaboración propia.

<sup>547</sup> Muchos de los indicadores de rendimiento no fueron perfilados con la participación del personal que trabaja directamente en los procesos administrativos y, de hecho, fue habitual el diseño de los mismos únicamente con la participación del responsable de la unidad, quien en muchas ocasiones tiene una buena visión general pero escasa información concreta de los procesos productivos/administrativos.

<sup>548</sup> La calificación resultante puede ser objeto de recurso administrativo ante el *conselleiro* con competencias en el área.

### *Fase final: matriz de resultados*

Identificados los recursos utilizados y los resultados obtenidos por la unidad administrativa en el ejercicio anual que se evalúa, se procede a seleccionar aquellos indicadores –de cantidad, calidad, coste y mixtos– que mejor reflejan la actividad que realiza la unidad. A cada uno de estos indicadores se le asigna un determinado peso a tenor de su importancia en relación con el resto de los indicadores de la unidad.

La fase de selección de indicadores y *outputs* para recoger los datos es crucial en el proceso pues de la calidad de su elaboración, como cabe suponer, dependen no solo la precisión final y utilidad de la herramienta, sino su misma legitimación. Por tanto, se requiere una especial atención a las características fundamentales que afectan a los indicadores, tales como la fiabilidad, la veracidad, los aspectos legales que puedan afectar, la viabilidad de la explotación de los datos que se solicitan, las unidades de medida a utilizar o su carácter estable en el tiempo, a fin de no desvirtuar la elaboración de series temporales.

Con estos indicadores se construye la matriz de resultados, definida como *el documento que establece la escala de objetivos de mejora y de evolución de cargas de trabajo en cada unidad. Constituye el referente que permite comprobar de forma objetiva y precisa el nivel de resultados alcanzados (valor) por la unidad en cada año* (IXS, 2001: 114).

La matriz se presenta visualmente (véase gráfico) como una tabla donde figuran el indicador de coste y los indicadores de actividad seleccionados, el peso de cada indicador en relación al global de la carga de trabajo y su importancia en las funciones de la unidad y las proyecciones de evolución para cada uno de los indicadores (nivel), así como su tipología.

MATRIZ DE RESULTADOS												
NIVEL	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PESO TIPOLOGÍA
1.- Situacións administrativas tramitadas.	1.350	1.400	1.550	1.750	2.487	2.622	2.774	3.028	3.305	3.582	3.858	4 Cantidade
2.- Tempo medio de tramitación de situacións administrativas.	45	44	43	42	33	24	15	13	12	11	10	5 Calidade
3.- Expedientes de acción social tramitados.	171	200	226	248	310	327	346	367	395	436	482	5 Cantidade
4.- Control de cadros de persoal dos centros de gasto (número de variacións).	3.738	3.938	4.138	4.538	4.697	4.878	5.083	5.309	5.559	5.821	6.126	5 Mixto
5.- Contratacións temporais tramitadas.	7.467	8.217	9.217	11.105	14.885	18.665	22.447	25.937	29.427	26.917	28.408	25 Cantidade
6.- Baremacións de aspirantes ás contratacións.	7.467	8.217	9.217	10.155	10.884	11.731	12.694	13.772	14.968	16.280	17.709	10 Cantidade
7.- Grao de cumprimento dos prazos establecidos para a baremación.	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	7 Calidade
8.- Porcentaxe de modificación das puntuacións das listas de contratacións provisionais.	27,00	26,00	25,00	24,00	15,00	10,00	5,00	4,00	3,00	2,00	1,00	6 Calidade
9.- Recursos informados das listas de contratación definitiva.	125	140	150	160	195	208	218	228	251	275	302	6 Cantidade
10.- Porcentaxe de modificación das puntuacións das listas de contratación definitiva realizadas de oficio ou pola interposición de recursos.	2,25	2,04	1,85	0,24	0,22	0,19	0,16	0,13	0,09	0,05	0,00	6 Calidade
11.- Custo da unidade.	445.437	440.235	435.911	432.463	429.015	424.691	419.489	413.411	406.455	398.623	389.914	20 Cantidade

Gráfico nº31. *Ejemplo de una matriz de resultados de evaluación del rendimiento de una unidad administrativa.* Fuente: Xunta de Galicia.

Con la finalidad de que no se diluya la importancia de cada uno de ellos y, al mismo tiempo, refleje solventemente la actividad más significativa (USGAO, 1995), el volumen de indicadores recogidos en la matriz no es excesivo. La experiencia adquirida en los años de implantación del programa de evaluación del rendimiento aconsejaría que, como regla general, el número de indicadores debería estar comprendido entre 5 y 13.

El peso de cada indicador es un factor de ponderación que expresa (en porcentaje) su importancia relativa en relación con el conjunto de la actividad de la unidad, teniendo en cuenta la totalidad de los recursos empleados para su consecución. La suma de los pesos ha de ser igual a cien, reservando el 20% para el indicador de coste en todas las unidades evaluadas. De esta forma, en la matriz de resultados se pone en relación la actividad desarrollada con el coste de los recursos empleados para producirla, en línea con la idea de concienciación sobre el gasto público.

Para cada indicador se establece una escala de niveles que comprende de 0 a 10, estableciéndose el nivel de partida en 3, con el fin de ofrecer más posibilidades de mejora (niveles 4-10). En tal nivel (3) se sitúa la cuantificación de cada indicador en el

año base (año de partida o de referencia)<sup>549</sup>. El intervalo del nivel 3 al 10 establece las posibilidades de mejora, bien por el incremento de la carga de trabajo o por una mejor gestión. En el caso de los indicadores de calidad, el nivel 10 representa el punto máximo de eficacia para el periodo de validez de la matriz de resultados. Para los indicadores de cantidad, supone alcanzar el nivel óptimo en cuanto a carga de trabajo para el mismo período.

Por su parte, el intervalo entre el nivel 3 y el 0 representa una actuación inferior a la fijada en el punto de partida, como consecuencia normalmente de una disminución de la carga de trabajo o un menor rendimiento en la gestión. En todo caso, el grado de exigencia para cada uno de los niveles de la matriz de resultados se establecerá en función del rendimiento detectado en la situación de partida y de los recursos utilizados.

Para el establecimiento de la evolución de cada uno de indicadores, la IXS desarrolló un sistema informático que realiza el cálculo de los niveles de mejora en función de la combinación de los datos sobre recursos utilizados y los indicadores de actividad teniendo en cuenta su peso para aquellas unidades que realizan funciones homogéneas, como es el caso de las correspondientes a las delegaciones/direcciones provinciales/territoriales. El cálculo permite, además, comparar los datos y establecer el índice de productividad de cada una de ellas, exigiéndose un esfuerzo de mejora superior a aquellas que consumiendo más recursos desarrollan una peor gestión.

En las unidades singulares, donde no resulta posible la comparación, la escala de mejora se efectúa a partir de los datos del cuestionario de evaluación y el análisis de la situación de partida de cada unidad.

La evolución de cada uno de los niveles de los distintos indicadores se establece en sentido creciente o decreciente, en función de cuál sea el objetivo a conseguir o la carga de trabajo a analizar. Así, pues, si lo que se mide es el número de expedientes tramitados anualmente, el indicador será creciente (cuantos más, mejor); mientras que si lo que se mide es el número de reclamaciones que los usuarios elevan acerca de la gestión de la unidad, los reparos formulados por la intervención a la gestión contable o los recursos en los que se acaba dando la razón al ciudadano

---

<sup>549</sup> En este nivel, cuando se dispone de datos de actividad de varios años, se puede situar la cuantificación media de la gestión. La revisión de la matriz puede ser necesaria por diversas razones (cambio legislativo, administrativo, orgánico o superación de los niveles de mejora establecidos en un primer momento). No obstante, como sugiere la literatura, es importante lograr que los indicadores puedan estar operativos al menos durante tres ciclos o ejercicios presupuestarios, pues, como se ha señalado en la parte teórica del diseño de indicadores, una de las características cruciales es la de la perdurabilidad de su diseño a fin de poder extraer conclusiones de las series temporales que se vayan cubriendo.

frente a la actuación de la unidad, el indicador será decreciente (esto es, cuanto menos, mejor; el óptimo sería el cero).

Vistas, técnicamente, las características de la matriz que se ha de elaborar para cada unidad administrativa a evaluar, cabe reparar en la dinámica de las fases por las que discurre el proceso: negociación, validación y aprobación de las matrices de resultados por la Comisión Central de Racionalización Administrativa.

En efecto, la matriz de resultados se someterá, según corresponda, a conformidad del delegado/director provincial/territorial, director xeral o secretario xeral y posteriormente será sometida a la aprobación de la Comisión Central de Racionalización, mientras que, por su parte, el responsable de la unidad dará a conocer el contenido de la matriz a todo el personal que forme parte de ella<sup>550</sup>. Existirá a su vez una comisión de evaluación<sup>551</sup> para cada una de las *Consellerías* de la Xunta de Galicia, mientras que las unidades dependientes de organismos autónomos serán evaluadas por la Comisión de Evaluación<sup>552</sup> de la *Consellería* a la que están adscritas.

Una vez obtenido el informe de la IXS, las Comisiones realizan la evaluación tras analizar los resultados de la unidad en función de la evolución de los indicadores. Posteriormente, las Comisiones trasladan el informe obtenido de la IXS al responsable de la unidad evaluada a fin de que realice las alegaciones que estime procedentes en el plazo máximo de 15 días. La Comisión de Evaluación, basándose en el informe de la Inspección y examinadas las alegaciones realizadas, emite una calificación sobre la actuación de la unidad, así como las recomendaciones de mejora que considere oportunas.

La calificación se acota en cinco niveles, (siendo 1 la máxima y 5 la mínima). Dentro de cada nivel existe un grado superior y otro inferior. El resultado obtenido (valor) a partir del cumplimiento de los objetivos y de la evolución de las cargas de trabajo puede ser modificado, como máximo, en tres grados más o menos en función de la valoración objetiva de aquellos factores y circunstancias que tuviesen especial incidencia en el desempeño del trabajo de la unidad.

---

<sup>550</sup> Siendo este uno de los aspectos más vulnerados del método de evaluación. En numerosas unidades el personal ni participa aportando ideas sobre indicadores y recogida de datos, ni llega a tener a su disposición el informe final de la Inspección sobre el trabajo realizado por la unidad durante el año, lo cual no propicia la legitimación general del sistema en el que se reitera que lo deseable es la participación de toda la unidad.

<sup>551</sup> Se constituyen en enero de cada año y en su primera sesión acuerdan, a propuesta de la *Inspección Xeral de Servicios*, el calendario en el que se procede a la evaluación de las unidades administrativas de la *consellería*.

<sup>552</sup> Las Comisiones de Evaluación están formadas por personal directivo de la Administración así como por una representación sindical. La forma de selección de cada integrante se encuentra detallada en el Decreto 115/1997. Dichas Comisiones son de designación política, aunque observen determinados requisitos de estructura orgánica.

### *Principales críticas a su funcionamiento*

Presentado el diseño técnico-legislativo de la evaluación del rendimiento, procederemos a discernir las impresiones suscitadas por su implementación. Conviene precisar de antemano que, de un modo mayoritario, la evaluación implementada por la Xunta de Galicia ha recibido un “plus” de confianza por el simple hecho de haber sido puesta en marcha, dadas las dificultades que suscita un proyecto de este tipo y considerando igualmente la percepción de ausencia de experiencias similares en las que la Administración autonómica de Galicia pudiera tener una referencia.

Para empezar, una primera crítica proviene del hecho de que se hayan tomado como referencia datos de la producción administrativa de las unidades administrativas en un año concreto, para a partir del mismo observar la evolución de los indicadores, sin cuestionar en ningún momento el hecho de que se haya podido partir de mínimos en el funcionamiento administrativo.

En segundo lugar, la opinión mayoritaria de los funcionarios entrevistados alude a la experimentación de un proceso de “reburocratización”, habida cuenta del carácter cuantitativista al que se ha sometido el proceso. Desde este punto de vista se señala que, en muchos casos, lo que antes eran gestiones informales se han transformado en gestiones formales y burocráticas que provocan que todo se demande por escrito y firmado a fin de que quede constancia de una “gestión realizada” que pueda computarse en la producción administrativa de la unidad en cuestión. Fenómeno enfatizado por Cardona (2006: 7) al afirmar que *este tipo de evaluaciones han representado una gran carga burocrática y una gran dedicación de tiempo y esfuerzo*.

Una tercera línea de crítica la aporta Salvador, al señalar que la atención se focaliza en *el resultado final y no en los procesos, como se podría esperar si uno de los objetos es corregir las deficiencias de funcionamiento de las unidades administrativas* (Salvador, 1997: 67). Además, se ha producido cierta centralización del proceso mediante la IXS, que no impide que se implique a los destinatarios de los cambios (Salvador, 1997: 69).

Una cuarta objeción sugiere que el proceso de negociación y elaboración de indicadores es ostensiblemente mejorable. Parece necesaria una revisión en mayor profundidad de algunos de los indicadores propuestos y de su forma de elaboración, con la previsión de que los indicadores sean comprensibles, manejables y rápidos en la recepción de la información que guíe la acción y de que, además, el sistema de



indicadores sea diseñado con objetivos específicos y una clara visión sobre cómo deben ser utilizados (Carter, 1991: 94).

Respecto a la opinión de los propios funcionarios, en las entrevistas realizadas con jefes de servicio de personal de todas las *Consellerías*, actores, por tanto, en contacto directo con el proceso de evaluación, resulta elocuente que, aunque el 87,5% considere entre bastante y muy necesaria la existencia en las Administraciones de herramientas de evaluación del rendimiento, el 81,3% no esté de acuerdo con el sistema empleado en la Administración de la Xunta de Galicia y el 93,8% afirme que introduciría mejoras en el sistema<sup>553</sup> tendentes a simplificarlo, a mejorar los indicadores, incluyendo en particular aspectos cualitativos (USGAO, 1995), a ampliar la participación<sup>554</sup> de las unidades en el funcionamiento del sistema –como recomienda la USGAO (1995)–, a adaptar el sistema en su totalidad al contexto laboral de las Administraciones y a posibilitar una evaluación por comparación entre unidades realmente homogéneas.

#### *El futuro de la evaluación del rendimiento: ¿evaluación del desempeño?*

Al principio de este trabajo se ha hecho referencia al concepto de cambio de paradigma para explicitar la idea del cambio de modelo de Administración y de relación de la Administración Pública con el ciudadano. Uno de los denominadores comunes de esa idea es el paulatino surgimiento de la expectativa, por parte de la ciudadanía, de que la gestión pública genere mejores resultados. En este contexto es en el que han ido surgiendo los actuales sistemas de evaluación.

Con la pregunta formulada en el subtítulo anterior queremos hacernos eco de que se aprecia en la actualidad un declive del modelo de la evaluación de rendimiento,

---

<sup>553</sup> La impresión respecto a la evaluación del rendimiento es claramente negativa: algunas de las principales quejas provienen de su marcado enfoque cuantitativista en el que se descuidan aspectos cualitativos o del hecho de que sean las propias unidades evaluadas las que tengan que llevar a cabo el proceso de recogida de datos, entorpeciendo su labor cotidiana. Asimismo, existe la creencia de que en algunos de los servicios de los departamentos cada expediente precisa un tratamiento particular que imposibilita la aplicación de criterios predeterminados de tiempo y cantidad: considérese, por ejemplo, la tramitación de expedientes de adopción, donde la cantidad de actores externos que entran en juego y el procesamiento mismo del expediente genera obstáculos especiales a la hora de poner en práctica una evaluación cuantitativista. En otro orden de cosas y respecto al punto 5 del artículo 63 Bis, que dejaba abierta la posibilidad de la aplicación de un complemento de productividad sobre la base de los resultados obtenidos como consecuencia de la evaluación de rendimiento de las distintas unidades administrativas, se ha de señalar que esta posibilidad quedó desconsiderada, a pesar de lo sugerido por un borrador de decreto de productividad con fecha de 27 de Enero de 1999, que establecía la conveniencia de vincular la retribución al desempeño de la unidad y no al rendimiento de los individuos -para no desincentivar el trabajo en equipo- y la recompensa de aquellas unidades que hubiesen obtenido una calificación más destacable, como estímulo para alcanzar niveles de gestión cada vez más altos.

<sup>554</sup> Para un análisis de la importancia de la participación de los empleados en el sistema de evaluación resulta muy recomendable la lectura del trabajo de Villoria (1996).

tal como se había formulando inicialmente<sup>555</sup>: el modelo hacia el que están orientándose las Administraciones parece ser el preceptuado por el EBEP (Art. 20). Se trataría, por tanto, de un enfoque de evaluación basado en el desempeño individual del funcionario en su puesto de trabajo, y las consecuencias de la evaluación que parece sugerir el EBEP se plasmarían en el modelo de carrera, en la movilidad, en la formación o incluso en el sistema retributivo.

La Administración autonómica ha entrado a un nivel exclusivamente interno en el debate sobre el modelo a seguir, pero muy poco ha trascendido de dicho debate salvo su propia existencia y la constatación de que *no se está aplicando la evaluación del desempeño* (Xunta, 2008: 218). Todo ello a pesar de que, incluso en la propia normativa actualizada, se le otorga el nombre de evaluación del desempeño al sistema que se ha de seguir (Art 68 DLFPG), junto al que aparecen las ya clásicas características de transparencia, objetividad o imparcialidad. Incorpora, asimismo, la normativa autonómica un aspecto novedoso sobre la valoración de la “conducta” profesional –sin concretar– y la vinculación de la evaluación con la provisión, formación, carrera o retribuciones complementarias, tal como establece el EBEP<sup>556</sup>. Pese a todo, el órgano encargado de la evaluación –la *Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa*– sigue situando entre sus funciones y competencias la del desarrollo y gestión del programa de evaluación de rendimiento, tal y como se puede apreciar en la web institucional.

Se puede avanzar, casi con toda seguridad, que en los próximos años se dará algún paso en la línea del tipo de enfoque aludido (desempeño), aunque solo sea por la virulencia con la que se ha emprendido en plena crisis económica el debate sobre la productividad pública y dado que la propia normativa estatal y autonómica coinciden en señalar como nuevo concepto el de la evaluación del desempeño.

Finalmente, al margen de la evaluación, parece haber emergido un cierto debate sobre el refuerzo de los controles en otros órdenes. El estudio de un nuevo sistema de control horario (Kronos), el refuerzo del control de bajas o incluso del gasto en consumibles parecen responder a la demanda –inducida o no– de una mayor supervisión del gasto en que incurren las Administraciones. Se trataría, en todo caso, de una mayor fiscalización de recursos que en el terreno de los recursos humanos desvelaría un retroceso al énfasis en aspectos de administración de personal.

<sup>555</sup> Al efecto cabe recordar las palabras emitidas por la directora general de función pública de la Xunta de Galicia en la Comisión Parlamentaria del día 26 de febrero de 2008, en la que concluyó, sin ambages, que “en lugar de una evaluación de rendimiento estamos actualmente ante un mero ejercicio de evaluación sin efectos sobre la organización”.

<sup>556</sup> Incluso, el DLFPG incluye una Comisión que orientará la vinculación del desempeño con el complemento de productividad (Art. 69 DLFPG).

#### 4.7. Déficits del subsistema de compensación

El modelo retributivo vigente en la Comunidad autónoma gallega comparte, básicamente, las características generales –tanto la filosofía como el diseño de los complementos retributivos– planteadas por la ley 30/1984 y matizadas posteriormente por el EBEP. Dado el carácter marcadamente “abierto” que preceptúa el EBEP para la configuración por cada Administración de su modelo retributivo, no se han modificado en la Comunidad autónoma de Galicia los tradicionales conceptos –complemento de destino, específico y productividad– que siguen presidiendo el esquema retributivo actual. Se asiste a un esquema básico –*reserva de ley en materia retributiva* (Ortuño y Manzana, 2008)–, marcado por el Estado, pero a una definición de denominaciones y cuantías de los complementos retributivos que pueden ser adaptados por cada Administración.

Cabe precisar, no obstante, que la existencia de un marco normativo básico común no impide que exista una relevante diferencia, al menos en términos cuantitativos, entre lo que se cobra finalmente en puestos homólogos en función de la Administración en la que está incluido el puesto. Distintas técnicas permiten esta diversidad, a pesar del marco común, destacando entre ellas la manera en que se clasifican o reclasifican los puestos de trabajo o la cuantificación del complemento específico sobre la que existe autonomía para su fijación por cada Administración.

Pese a la adopción de un esquema retributivo similar, conviene recordar determinadas especificidades de la Administración autonómica gallega que, sin embargo, no han podido superar las ineficiencias del modelo retributivo básico estatal descrito en el capítulo 2.

El marco retributivo autonómico está presidido –una vez más– por la característica de la rigidez, en la que destaca como primer rasgo negativo el deficiente diseño del complemento de destino. Este complemento se ha concebido de forma poco racionalizada, según un esquema general, generando frecuentemente importantes inequidades. Para el diseño del complemento de destino y el nivel retributivo asociado al mismo no se han elaborado análisis transversales o comparativos de puestos similares, sino que ha sido la negociación específica del momento y la mayor o menor capacidad o sensibilidad del responsable político las que han dirigido el proceso. Se han ido generando así problemas suscitados por las diferencias retributivas ante trabajos iguales o similares (Herrero, 1995: 44).

En lo que concierne a la posible inequidad interna generada por las diferencias retributivas, conviene hacer mención a los artículos 71 y 72 (DLFPG) que intentan

atajar dichas anomalías. Tales preceptos introducen la idea de que iguales trabajos –en cuanto a exigencia y titulación– exigirían iguales complementos retributivos de destino y específico. Asimismo, adoptando una cierta filosofía de contención salarial y de no generación de grandes desigualdades, sigue vigente en el artículo 70.1. el principio de que *el sueldo de las personas funcionarias del grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de las personas funcionarias del grupo E*.

En el extremo de estas ineficiencias han destacado las relativas a los distintos niveles de complemento de destino de un mismo puesto, dependiendo de su ubicación en servicios centrales o periféricos, cuestión también señalada por Villoria (1997: 325) respecto a la AGE. Igualmente, se han detectado casos de funciones similares de determinados cuerpos, donde en un departamento los funcionarios tenían un complemento de destino y en otros uno diferente, sin atender a otras razones que la negociación del momento y sin un mínimo análisis transversal de las inequidades y, en definitiva, de la posibilidad de incurrir en la falta de justicia organizativa (Cuenca, 2010: 20) generada entre los ocupantes de puestos similares retribuidos de forma diferenciada. Este hecho no se ha dado solo entre distintos ámbitos territoriales, sino incluso entre puestos idénticos en un mismo ámbito territorial. No es menos cierto, no obstante, que algunas de estas anomalías se han ido solucionando, pero han deteriorado fuertemente la legitimación global del sistema, además de generar una impresión, nada desacertada, entre el funcionariado, de falta de planificación general del sistema retributivo autonómico.

Respecto de la utilización del complemento específico destaca sobremanera la intensidad de su rigidez, un contrasentido tratándose de un concepto flexible, a modelar según las circunstancias concretas de los puestos de trabajo. Muy poco se ha avanzado en este aspecto, aunque quizás resulte consecuente con la falta de descripción, catalogación y valoración de los puestos de trabajo, por más que esta haya sido siempre recomendada por los distintos gobiernos autonómicos<sup>557</sup>. En definitiva como señala Bouzada (1995: 84) o Villoria (1997: 321), la definición de los complementos exigiría una correcta valoración de los puestos<sup>558</sup> cumpliendo en definitiva con los criterios que establece la ley para este complemento.

No es menos cierto, según lo investigado, que se ha producido una cierta flexibilización del modelo, en línea con la ruptura de la tendencia a la

---

<sup>557</sup> El Decreto legislativo 1/2008, de desarrollo de la normativa autonómica de función pública, sigue insistiendo en la importancia de la valoración de los puestos. Como ejemplo, en el Art. 19.f se encomienda al *Consello Galego de Función Pública* tal actividad.

<sup>558</sup> Palabras utilizadas por Villoria para ilustrar su afirmación de que en ese momento en la AGE disponían de 160 complementos específicos para los perfiles de puestos a desarrollar.

homogeneización, incorporando complementos específicos diferentes. Pese a todo, parece más lógica una racionalización general del modelo, en línea con la descripción, catalogación y valoración apuntada, dado que la negociación de complementos específicos de forma diferenciada, al margen de un esquema comparativo general, genera a largo plazo problemas de inequidad o injusticia organizativa, superiores a las soluciones concretas que pueda estar aportando.

Por su parte, el complemento de productividad<sup>559</sup> se ha utilizando de manera episódica y muy minoritaria<sup>560</sup>, tanto que se puede afirmar que ha sido de nula operatividad a pesar de ser recurrentemente anunciada su utilización, vinculada al sistema de evaluación de rendimiento. No obstante, dado el cierto consenso, incluso entre los funcionarios (CIS, 2006), que se ha registrado en torno a la idea de la evaluación del desempeño introducida por el EBEP, es lógico avanzar que, con esta u otra denominación, se desarrollará de forma inminente algún tipo de complemento que retribuya los factores de rendimiento, especial dedicación, interés o trayectoria profesional que en origen iba a compensar este complemento<sup>561</sup>.

Respecto a la inequidad salarial por causa de género, la cuestión parece estar plenamente controlada en el sector público, sobre todo en comparación con el ámbito privado. A ello han contribuido artículos de la normativa autonómica como el 39 de la ley 7/2004, de igualdad en el trabajo, que ha incorporado plenamente la idea de garantizar la igualdad salarial entre los hombres y las mujeres, haciéndose eco de algo que ya preceptuaba el Art. 4 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Cuestión diferente sería analizar la cobertura, por parte de las mujeres, de puestos de responsabilidad, aspecto que excede el planteamiento de este estudio, pero en el que nos atrevemos a avanzar que se detectaría un cierto déficit de presencia femenina, tal y como sucede en la Administración del Estado (Secretaría de Estado para la Función Pública, 2009: 5), aunque con una clara tendencia a la igualación<sup>562</sup>.

---

<sup>559</sup> Resulta interesante revisar cómo la Administración de Justicia en Galicia intenta fomentar la productividad de su personal mediante la regulación de dicho complemento (Orden del 2 de diciembre de 2009, DOG 244 del 16 de diciembre de 2009).

<sup>560</sup> Por ejemplo, para retribuir el exceso de trabajo de los veterinarios durante la conocida como “crisis de las vacas locas” o, en fechas recientes, para retribuir al personal de justicia, dada la mayor litigiosidad derivada de la crisis (Orden del 2 de diciembre de 2009, DOG 244 del 16 de diciembre de 2009). También parte del personal médico del Sergas cobra un “complemento de producción variable” en función de unos objetivos comprometidos al año.

<sup>561</sup> De hecho las agencias autonómicas creadas al amparo de la LOFAXGA (2010) incluyen en sus estatutos y normas de creación preceptos relativos a la evaluación del desempeño vinculada a los objetivos del contrato de gestión de que deberá disponer toda agencia.

<sup>562</sup> A pesar de que los datos del último estudio del INE señalan que un 69% de los empleados públicos en Galicia son mujeres, se reproduce en Galicia lo detectado en el informe sobre la evolución del empleo público en la AGE (Secretaría de Estado para la Función Pública, 2009: 5): la mujer alcanza cuotas iguales o superiores de presencia que el hombre en niveles de responsabilidad menores (complemento de destino menor), invirtiéndose dicha referencia al analizar la presencia de mujeres en puestos de

Sin entrar en datos pormenorizados, cabe mencionar la existencia de una incipiente inequidad externa, al menos interadministrativa, propia del caso gallego, y basada en la abundancia de diferencias salariales relevantes al comparar un mismo puesto en el ámbito local y el autonómico. Para ilustrar esta consideración, junto a una reciente investigación propia<sup>563</sup>, el *Consello de Contas de Galicia* (2003: 25) aclara que en el 92% de las entidades analizadas (locales), los créditos iniciales de los presupuestos aprobados, destinados a los distintos complementos del personal, superan los límites establecidos en el artículo 7.2.b) del RD 861/1986, que acota el sistema retributivo del ámbito local. Se confirmaría, así, lo apuntado por la CEBEP (2005: 134), que ha señalado reiteradamente la existencia de una falta de uniformidad en el incremento de las retribuciones entre las Administraciones públicas, especialmente visible a nivel local, dada la proximidad del ámbito de decisión política a los empleados públicos y considerando sus legítimas presiones retributivas.

Respecto de la equidad externa referida al ámbito privado y circunscrita a Galicia, de la que no existen datos concretos, se puede avanzar que esta es favorable a los empleados públicos, al menos en los cuerpos bajos del escalafón. Esta presunción se puede realizar teniendo en cuenta la evolución del empleo y que Galicia ostenta una de las medias de salario más bajas de todo el Estado en el ámbito privado<sup>564</sup>.

Las retribuciones indirectas, también consolidadas en el esquema autonómico, han aumentado fundamentalmente su diversidad, pero no su cuantía global que sigue girando en torno al 1% de la masa salarial, orientándose hacia las líneas clásicas de ayudas sociales a los empleados que ofrecen todas las Administraciones. La turbulencia del momento actual ha afectado también a las retribuciones indirectas, que han sido mayoritariamente suprimidas, suspendidas o canceladas definitivamente al compás de los recortes en materia de retribuciones públicas implantados especialmente entre los años 2010 y 2012. En el caso autonómico, la partida de

---

responsabilidad, ámbito en el que la mujer registra un menor dato que el del hombre. En todo caso la tendencia –en el intervalo 1990-2000– parece ser la de que se vayan atemperando estas diferencias.

<sup>563</sup> En dicha investigación desarrollada bajo mi dirección, se pudo comprobar que las diferencias retributivas en puestos idénticos son más que relevantes. Para ello, se analizaron las diferencias retributivas entre auxiliares administrativos en el momento de su ingreso en la Administración, comparando la AGE, la Administración autonómica gallega y una entidad local. Las diferencias brutas en la nómina, según se ha comprobado, pueden superar fácilmente los 400 euros a igual trabajo y tiempo de permanencia.

<sup>564</sup> A ello hay que sumar la afirmación general establecida en el capítulo segundo relativa a que los sueldos de los grupos inferiores son superiores al compararse a los de sus homólogos del sector privado, si bien dicha afirmación ha de ser tomada con cautela, dados los profundos recortes que se han realizado en las retribuciones de los empleados públicos.



ayudas sociales a los empleados –fondo de acción social– fue eliminada<sup>565</sup> en el ejercicio 2012.

En lo que sí parece haber habido un cierto avance del sistema es en el incremento de las retribuciones del empleado que mejore en su carrera administrativa, dado que actualmente ya no es preciso cambiar de puesto para conseguir una mejor retribución, sino participar en la novedosa carrera horizontal (en el propio puesto mediante adquisición de conocimientos o nuevas competencias). No obstante, es necesario precisar que la fórmula de la carrera horizontal aún no ha sido experimentada en ninguna ocasión, si bien se halla comprometida por la Xunta de Galicia desde la publicación de la OPE del año 2008.

Igualmente, se ha facilitado la mejora retributiva en el puesto modificando –en casos tasados referidos a puestos reclasificables– la promoción vertical, al permitirse el ascenso por promoción interna y la reclasificación posterior del propio puesto de trabajo<sup>566</sup>. Se facilita, por consiguiente, ampliando las fórmulas de carrera y de mejora retributiva, la posibilidad de que el funcionario visualice de forma cercana procedimientos de posible mejora de su nivel retributivo.

La cercanía a la política descrita como factor de importante incidencia en la parte primera, también se deja notar en el caso autonómico y es conocido intraorganizativamente, según se ha podido investigar, el especial tratamiento retributivo que tienen determinados cuerpos próximos al ámbito político. Ha influido en este hecho el que haya habido, y haya actualmente, muchos casos de altos cargos o “directivos-funcionarios” que pertenecen en origen a los cuerpos de funcionarios sobre los que se convierten luego en sus responsables políticos máximos, y esto, sin duda, ha influido a la hora de negociar mejoras retributivas<sup>567</sup>.

---

<sup>565</sup> Con la excepción, justa pero de escasa importancia cuantitativa, de algunas ayudas vinculadas a familiares con alguna discapacidad dependientes de los empleados públicos.

<sup>566</sup> Así lo dispone el apartado 3 del artículo 6 del Decreto 88/2008, de 30 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público: “en caso de que el aspirante ocupe un puesto con carácter definitivo que no estuviese abierto al cuerpo del grupo de titulación al que se acceda, se reclasificará ese puesto con el nivel mínimo del grupo”. En concreto, según los datos que maneja la propia Dirección General de Función Pública, esta modalidad de promoción se realizó en 122 ocasiones para la OPE 2008.

<sup>567</sup> Huelga, como ejemplo, señalar que el presidente Feijoo es funcionario del cuerpo general de la Administración Autonómica (Grupo A1), como lo fueron varios *conselleiros* de pesca o de economía y muchos directores, secretarios o presidentes de organismos. El fenómeno es deudor del propio modelo de directivo público heredado de la legislación estatal en donde, por ejemplo, la Agencia Tributaria casi siempre ha tenido como director a algún funcionario del propio cuerpo de inspectores tributarios.

#### 4.8. Arquitectura organizativa y motivación

El grado de motivación existente en la Administración autonómica gallega se puede presumir, en consonancia con lo estudiado en el resto de Administraciones de nuestro entorno (Jiménez, 2007) y a pesar de los pocos estudios al efecto (Ferri, 1995: 149), como bastante bajo. Este presupuesto, abordado profusamente en el capítulo 2 para el entorno estatal, se puede confirmar con el análisis de las deficiencias en los factores de motivación observados en los distintos subsistemas de recursos humanos y con el estudio del “momento organizativo” de la Administración autonómica, *el de una Administración ya consolidada que suele corresponderse, salvo que se remedie, con una cierta carencia de entusiasmo y motivación* (Ramíó 1996: 135).

En lo que atañe a la relación entre la arquitectura organizativa y el nivel de motivación, cabe señalar que la estructura organizativa sigue, en lo básico, el modelo clásico jerárquico, poco recomendable, como se ha señalado, si lo que se busca es un modelo integrador y orientado a la innovación y participación de los empleados, como el que se preceptua mayoritariamente desde las corrientes mayoritarias en gestión de recursos humanos.

Partiendo de la existencia de este déficit motivacional común al propio sistema de empleo de las Administraciones públicas, se puede señalar que el principal problema es la inexistencia en la actualidad de mecanismos para paliarlo y cuyos bajos niveles se manifiestan incluso desde la fase de ingreso, dada la escasa socialización y “disociación cognoscitiva” entre lo que los recién ingresados esperan y lo que la organización les puede ofrecer (Villoria y Del Pino, 1997).

La motivación de los recursos humanos se promueve, como se ha visto anteriormente, orientando, comunicando, escuchando y dando responsabilidad a los empleados, a la vez que se puede complementar vinculando la promoción al rendimiento o reconociendo e incentivando los méritos en el trabajo.

Aun a riesgo de ser reiterativos, hay que señalar que, una vez más, tampoco se advierte en esta materia una actuación sistémica, al margen de intervenciones individualizadas<sup>568</sup>. Podría, en todo caso, señalarse que los problemas de motivación se intentarían atajar desde el ámbito retributivo, formativo o el de carrera, pero estos factores no parecen estar estimulando –sino más bien todo lo contrario– los niveles de motivación de los empleados autonómicos.

---

<sup>568</sup> Como en décadas precedentes, los análisis de clima siguen siendo inexistentes, así como los programas específicos de motivación. En concreto, en el trabajo llevado a cabo por Bouzas, Briones y Rodríguez (1999) se observaba que el 87,5% de los responsables de personal nunca habían realizado estudios sobre el ambiente de trabajo, porcentaje semejante al que presentaba la inexistencia de programas de planificación de la carrera administrativa o la inexistencia de programas de motivación.

Siguiendo la relación de herramientas para la motivación señaladas por Villoria y Del Pino (1997: 114), se puede empezar por señalar que la participación del empleado en el proceso de trabajo sigue atenuada por el peso de la organización jerárquica, lo que genera una importante desconexión entre los distintos niveles directivos, de gestión y operativos. Ello no obsta para que, como se ha venido insistiendo, haya superiores que experimenten con las potencialidades del trabajo en equipo, la delegación de responsabilidad (Cardona, 2006: 6; Longo, 2000) o la participación del empleado<sup>569</sup> en las distintas fases del proceso productivo. En todo caso, estas “prácticas horizontales” se realizan por propia iniciativa de los mandos superiores con independencia de la existencia o no de cualquier sistema protocolizado de organización horizontal<sup>570</sup>. Asimismo, tampoco se aprecia la existencia alguna de sistemas o procedimientos dedicados al enriquecimiento de las tareas, la ampliación del trabajo, la adecuación de las personas a los puestos existentes o siquiera la rotación entre puestos.

Respecto al sistema retributivo, como factor motivador de primer orden (Delgado, 1995: 318), cabe señalar que ha habido un intento fallido de utilizar la evaluación de rendimiento vinculada a un complemento de productividad (Delgado, 1995: 318). La propia Xunta de Galicia, en la presentación del programa de evaluación, señalaba como uno de los principales objetivos de la evaluación de rendimiento el de incrementar la motivación del personal para mejorar el desempeño de su trabajo. Junto a esto y como utilidad potencial de la evaluación, se apuntaba que esta fomentaría el trabajo en equipo y el espíritu de cooperación en el trabajo, “virtudes” no verificadas empíricamente y difícilmente observables dado que, como se ha significado en apartados precedentes, el complemento no fue aplicado<sup>571</sup>.

Por su parte, la señalada inexistencia de un catálogo de puestos y descripción de funciones —que la nueva normativa vuelve a incorporar como tarea ordinaria en el artículo 16 (DLFPG)— así como la valoración de los mismos, impiden un desarrollo óptimo del complemento específico, cuyo efecto motivador mejoraría si realmente estuviera vinculado al puesto de trabajo, como en origen estaba previsto.

---

<sup>569</sup> Recordemos que una de las tendencias actuales en EE.UU. en materia de innovación es la retribución de “sugerencias significativas”, en la búsqueda de la mejora desde la innovación y el aprovechamiento de las capacidades de todos los empleados.

<sup>570</sup> Destacamos, nuevamente, en cuanto a la protocolización el programa de la Comunidad de Castilla-La Mancha de creación de “grupos de innovación” (2008), que hacen recomendaciones de líneas de mejora y en los que participa personal de todos los escalafones de la organización de una forma continua.

<sup>571</sup> El único caso en que se aplicó fue el de la llamada “Crisis de las Vacas Locas”, con el fin de retribuir la enorme carga de trabajo que sufrió el colectivo de veterinarios durante aquel episodio. En la práctica se aplicó linealmente para todo ese colectivo, sin un criterio individualizador, como se había previsto en un principio. La coyuntura política pervirtió este complemento, ya que no sólo se recurrió a la bolsa de productividad prevista para el complemento con la finalidad indicada, sino también con el deseo de impedir movilizaciones laborales ante el aumento excesivo de carga de trabajo.

Como consecuencia de las incapacidades del sistema retributivo para incrementar la motivación, los responsables de las unidades utilizan los permisos, la asistencia y el fomento de la formación o la flexibilidad en las condiciones de trabajo “no escritas” como herramientas de motivación de su personal.

La carrera administrativa, siguiendo también los modelos clásicos, tampoco parece haber contribuido a paliar el deterioro de los niveles de motivación del personal. Si bien en este aspecto nos atrevemos a afirmar que podría experimentarse una cierta mejoría con el desarrollo de las nuevas fórmulas de promoción y carrera que ha permitido el EBEP y de las que se ha hablado en los capítulos anteriores.

Por su parte, la formación ha sido reiteradamente subrayada como un elemento cardinal en este terreno. En el caso que nos ocupa, como se ha señalado en el apartado correspondiente, se ha podido constatar una importante mejoría en todos los aspectos, tanto en la atención cuantitativa a la demanda, la atención cualitativa en la conexión de los cursos con las necesidades de los funcionarios, como en las metodologías didácticas y diversidad de cursos ofertados.

Ligando motivación y elementos de administración de personal cabe aludir brevemente a los problemas que acarrear los niveles de absentismo. En efecto, las bajas laborales constituyen en numerosas ocasiones, sobre todo cuando estas no se substituyen, como sucede en el momento de crisis actual, un importantísimo factor de conflictividad y desmotivación por sobrecarga. La vocación profesional o el espíritu diligente se pueden torcer ante una carga de trabajo excesiva y continuada en el tiempo, con el efecto añadido de que el funcionario entiende que si no crea una situación de tensión, la inercia administrativa llevará a su cuadro directivo a no disponer de más efectivos<sup>572</sup>.

Finalmente, al respecto de lo señalado en el capítulo segundo sobre la importancia de la apertura de las posiciones directivas y su incidencia clave como “agentes motivadores”, actualmente no se detectan prácticas en la Administración

---

<sup>572</sup> Al hilo de lo señalado, hemos podido constatar entre los directivos públicos entrevistados, la sugerencia, como mínimo, de analizar la posible introducción de un complemento retributivo “de asistencia”, que retribuiría la asistencia o penalizaría la ausencia, aun justificada, al trabajo, entendiendo que cuando uno falta y no provee una sustitución los demás integrantes de la unidad harán un sobreesfuerzo. Este tipo de complemento ya existe en sectores como el de la banca, aunque también se aplica en Administraciones, como la Seguridad Social, si bien vinculado al existente complemento de productividad. El problema vendría dado por la imagen pública que proyecta un complemento *por ir a trabajar*, que difícilmente entendería la ciudadanía, menos aun en tiempos de crisis, pero que sí puede constituir un reto de cara al futuro. En sentido contrario, el gobierno del presidente Feijoo aprobó en 2012 unas medidas de urgencia ante la crisis económica entre las que se “penaliza” permanecer de baja, aun siendo esta plenamente justificada, y que se materializa en que el empleado no cobraría nada por los 3 primeros días de baja y un 60% entre el 4º y el 21º día. Similar medida fue puesta en marcha previamente en la Administración de la Comunidad de Madrid. Finalmente, también para la AGE se incluyeron acciones semejantes a través de Real Decreto (BOE del 14/07/2012).

autonómica que profundicen en la tendencia al adiestramiento en habilidades motivadoras de los directivos. Más bien, al contrario, los directivos y altos funcionarios siguen siendo designados fundamentalmente por motivos técnicos y/o políticos sin que ello requiera confirmar en ningún momento previo o posterior a su elección<sup>573</sup> algún tipo de formación gerencial y habilidades para la motivación.

#### **4.9. Subculturas organizativas y comunicación**

El retrato que se expone acerca de la cultura organizativa en la Administración autonómica gallega parte de las conclusiones obtenidas por el equipo del que este investigador formó parte (EGAP, 2006).

A partir de las entrevistas realizadas a más de 700 empleados públicos autonómicos se ha podido esbozar un modelo de organización marcado por su carácter tradicional, alta burocratización, con un notable peso de la jerarquía, una significación extrema del procedimiento administrativo que limita la innovación y una primacía total de la disponibilidad presupuestaria como medida del poder que tienen los individuos en la organización.

Se sugiere también, en línea con la propuesta de modelos de distribución de trabajo basados en equipos, un cambio de cultura de dirección que propicie la corresponsabilidad entre los miembros de las unidades –objetivos y resultados del trabajo–, así como la potenciación de las relaciones horizontales. Asimismo, una mejora en la formación de los niveles directivos es considerada una condición necesaria para la construcción de un liderazgo, reconocido y verdaderamente competente.

De forma análoga a lo observado en estudios precedentes por Arenilla (1996: 3) también en el caso gallego parece constatarse que, frente al modelo formal jerárquico, se superpone un modelo informal de relaciones, si bien es el modelo formal el que prima a la hora de determinar responsabilidades e identificar las líneas de autoridad.

---

<sup>573</sup> Cabe recordar, no obstante, que existe un diploma de directivo a nivel autonómico que incluiría en buena medida este tipo de habilidades. Sin embargo, este requisito no es imprescindible actualmente para ser “directivo-funcionario” y aún menos para los directivos “puros” cuyo nombramiento sigue siendo en la práctica plenamente discrecional.

En general, los empleados entrevistados ponen en evidencia la existencia de una cultura que perpetúa la visión peyorativa del ciudadano como mero administrado, carente de capacidad para participar de forma más activa en la vida de la Administración y, en coherencia con eso, la persistencia entre algunos empleados de actitudes poco comprometidas con el servicio público, si bien el compromiso con el servicio público sigue siendo la actitud más extendida a pesar de que tradicionalmente registra niveles inferiores a los del sector privado (Allison, 1982).

Las conclusiones extraídas de los grupos de discusión establecidos al efecto, sobre las actitudes de los empleados de cada uno de los niveles jerárquicos analizados, demuestran que, en general, se comparte un sentimiento de respeto al servicio público –con conciencia de su trascendencia para la sociedad–, evidenciándose un compromiso público elevado y defendiéndose el respeto a los compañeros de trabajo, el acatamiento de las normas y la búsqueda de la profesionalidad a través del cultivo de un desempeño eficiente y de una formación adecuada.

Frente a estas actitudes más positivas, las aportaciones de los participantes en los grupos de discusión (EGAP, 2006) no ocultan, en coherencia con la descripción resultante de las entrevistas, el mantenimiento de algunos de los valores negativos derivados del burocratismo: rechazo del riesgo; actuación muy medida dentro de una enorme cautela o aversión al compromiso más allá de lo dictado por la norma –en términos de asunción de tareas o prácticas innovadoras–, incumpléndose, así, una de las funciones básicas de la cultura en una organización madura (Schein, 1988) como es el fomento de la innovación.

El citado estudio (EGAP, 2006), revela algunos principios que guían el comportamiento de los empleados, tal como recoge la tabla adjunta:



Jefes de servicio	Puestos base
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprometerse con los fines de la organización</li> <li>• Respetar a los demás</li> <li>• Tener un buen talante</li> <li>• Preguntar antes de actuar</li> <li>• Actuar siguiendo siempre la pauta del resto de la unidad</li> <li>• Fomentar el trabajo en equipo</li> <li>• Colaborar con los demás</li> <li>• Aceptar trabajos que se puedan supervisar</li> <li>• Ajustarse a las funciones asignadas</li> <li>• Seguir formándose</li> <li>• Ser ordenado en el trabajo</li> <li>• Emplear el sentido común</li> <li>• Aprender aunque sea lentamente pero con seguridad</li> <li>• Mostrar interés por el trabajo</li> <li>• Sentirse motivado</li> <li>• Ser responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener buenas relaciones con los compañeros</li> <li>• No esperar instrucciones que guíen el trabajo ni aclaraciones sobre la funciones ya que muchas veces estas no llegan</li> <li>• Mostrar interés por el aprendizaje constante</li> <li>• Hacer el trabajo lo mejor posible</li> <li>• Hacer las cosas como siempre se han realizado</li> <li>• Poner en práctica los conocimientos adquiridos</li> </ul>

Tabla nº14: Principios guías del comportamiento de los empleados que ocupan jefaturas de servicios y puestos base. Fuente: Propia en EGAP (2006).

Por su parte, en lo que respecta a la visibilidad de la cultura organizativa, es de destacar que, al menos, en los últimos dos ejercicios<sup>574</sup> (2011-2012) se ha instalado cierta disensión entre el discurso oficial de los gobernantes autonómicos sobre sus empleados públicos y los valores y creencias compartidas por estos, respecto de la dignificación de la función pública autonómica<sup>575</sup>. Se opone dicha orientación a la recomendación realizada por la propia OCDE (2001: 29) sobre la mejora de la imagen de la Administración y sus empleados, y en esta línea, los debates en los medios que últimamente versan sobre productividad, control horario o absentismo parecen inducir la idea –incorporada claramente a las agendas políticas–

<sup>574</sup> Durante los meses de abril y mayo de 2011, los empleados públicos autonómicos celebraron varias asambleas en las que reclamaban, entre otras cosas, que el discurso oficial de la elite política autonómica protegiera su status y dignidad profesional, en lugar de desgastar su imagen pública como entendían venía ocurriendo últimamente en los medios. Declaraciones del Presidente Feijoo sobre el nivel exagerado de absentismo o sobre el nivel de productividad de los empleados acabaron por agitar los ánimos entre el colectivo de empleados. El *Conselleiro* de Presidencia realizó una labor de mediación, matizando las declaraciones del Presidente y exaltando las capacidades de los funcionarios autonómicos (*Vid. La Voz de Galicia*, 17/08/2011).

<sup>575</sup> Recordemos en este punto la importancia supina que otorgaba Weber (1979) a la significación social, en cuanto a la compensación que proporciona al funcionario la estima social de su actividad.

de que existe un problema de baja productividad pública. Sin embargo, más allá de impresiones o ideología, muy pocas son las evidencias que las elites políticas manejan para sustentar que, efectivamente, existe un problema de productividad pública.

Finalmente, los mecanismos de comunicación interna, crecientemente criticados, exigirían una manifiesta mejora a través de tres vías, principalmente: adoptar nuevas formas de trabajo (red; equipo); perfeccionar la formación del personal responsabilizado del área de recursos humanos y dotarlo de mayor capacidad de intervención sobre esta faceta, considerada estratégica y tradicionalmente deficitaria (Ramio, 1996); y actualizar tecnológicamente los canales de comunicación y reemplazar definitivamente algunas modalidades (circulares; notas internas), que, con mucha frecuencia, son incapaces de alcanzar a todos los miembros de las unidades.

Al contrario, en lo que sí se aprecia una tendencia novedosa señalada por Salvador (2008: 124) es en la incorporación a los circuitos de información intraorganizativa, y por tanto al sistema cultural, de las intranets corporativas y los denominados “portales del empleado”, innovación del sistema de gestión de personal a la que no ha sido ajena la Administración autonómica gallega y que debería contribuir a paliar parte de los problemas de comunicación en el seno de la organización.

#### **4.10. Estructura de negociación colectiva y prevención de riesgos laborales**

El modelo de negociación colectiva<sup>576</sup> arranca en el ámbito autonómico gallego del esquema organizativo y de las posibilidades abiertas a nivel estatal para la negociación colectiva en el ámbito público. Este origen del modelo autonómico es deudor, por tanto, de la posición estatal acerca de la normativa en materia sindical asociada al sector público y de la evolución de la jurisprudencia en dicha faceta.

Sin abordar de nuevo la definición de negociación colectiva y sus antecedentes históricos<sup>577</sup>, tratada en capítulos anteriores al referirnos al modelo estatal, se pueden

---

<sup>576</sup> Para quién juzgue interesante realizar algún trabajo sobre la negociación colectiva en Galicia en el sector privado o comparar los datos de este con los del sector público, son imprescindibles a nuestro juicio las memorias que cada año publica el Consello Galego de Relacións Laborais que se pueden consultar online en la siguiente dirección: [http://cgrl.xunta.es/es/es\\_necol2.html](http://cgrl.xunta.es/es/es_necol2.html)

<sup>577</sup> Este apartado se ciñe al ámbito funcionarial, no sin antes advertir la existencia de órganos híbridos (Cabeza, 2010) en los que participa la negociación del personal laboral. Conviene advertir que, precisamente, el ámbito del personal laboral público ha estado tradicionalmente más desarrollado, dado que dicha negociación, además de estar legalmente permitida con anterioridad, ha venido mirándose en el espejo de la negociación en el ámbito privado. A esta cuestión ha ayudado la incorporación de muchos

señalar diversas estructuras de negociación operativas en la práctica autonómica (Gráfico 32).

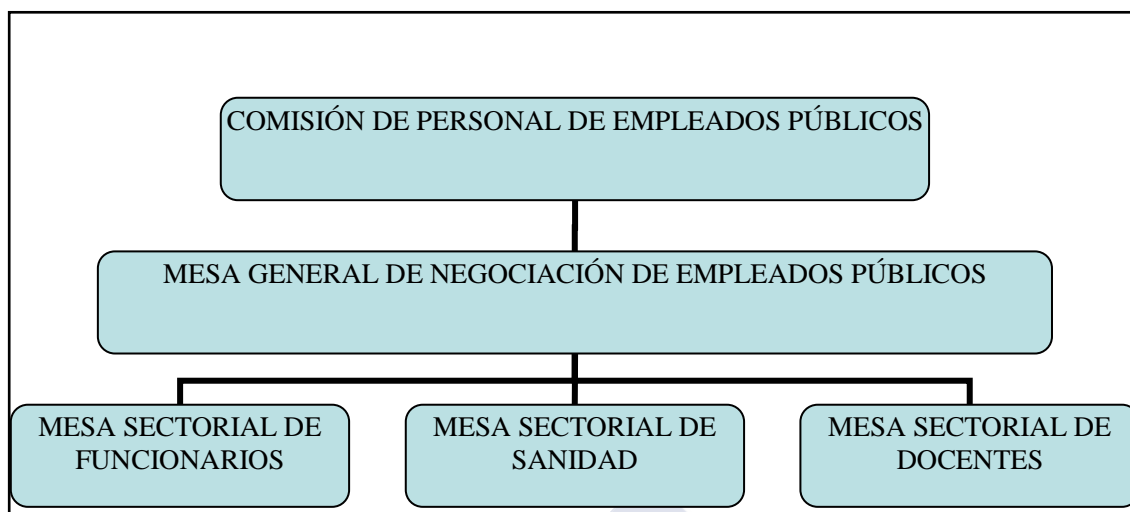


Gráfico nº32. *Estructuras de negociación a nivel funcional autonómico.* Fuente: Elaboración Propia.

Los asuntos que afectan al personal, recogidos expresamente en el artículo 37 del EBEP, son tratados, como se observa en el gráfico, en ocasiones a nivel sectorial y eventualmente son trasladados directamente a la *Mesa Xeral* cuando afectan a todo el personal. En esta Mesa se tratan asuntos que afectan a todos los subsistemas de la gestión de personal (convocatorias de procesos, control, sistema retributivo, relaciones de puestos de trabajo, etc.), además de tratarse en común cuestiones referidas tanto al personal funcionario como al laboral.

Por su parte, la *Comisión de Persoal*, incluida en el artículo 20 (DLFPG), funciona a modo de órgano colegiado en el que se da trámite final a los asuntos antes de que se eleven al *Consello de la Xunta de Galicia*. En la normativa autonómica se señala a la *Comisión de Persoal* como un órgano de asesoramiento y documentación para la elaboración de la política del personal al servicio de la administración de la Comunidad autónoma. Además, entre sus funciones, se recogen las de informar y establecer las bases de diversos procedimientos relativos a la política de personal ya señalados (clasificación de puestos, régimen retributivo, gratificaciones, condiciones de trabajo, disposiciones legales, bases de pruebas selectivas y, en general cualquier informe relativo al personal). El voto en ella emitido por la parte social no es en

---

de los principios de negociación y libertad sindical del ámbito privado a la normativa de función pública, así como a los convenios colectivos del sector público.

absoluto vinculante, e incluso es habitual que se aprueben medidas con el voto en contra de todas las organizaciones sindicales. Esta realidad enlazaría con la necesidad de distinguir (CEBEP, 2005) entre lo que *verdaderamente se negocia* y lo que *simplemente se comunica* a los agentes sociales.

A fin de completar el esquema organizativo de negociación y obtener una buena visión global, cabe hacer mención a que en un primer eslabón de la cadena de negociación, y si bien no aparecen en este esquema, se situarían las negociaciones a nivel de *consellería* o incluso centro directivo (dirección xeral, secretarías, axencias u organismos autónomos) que suelen preceder a la inclusión de los asuntos en los órganos de negociación antes referidos.

Para muestra se puede observar en el siguiente gráfico, la secuencia de negociación que puede conllevar, por poner un ejemplo, un incremento retributivo a un colectivo específico de un departamento o *Consellería*.

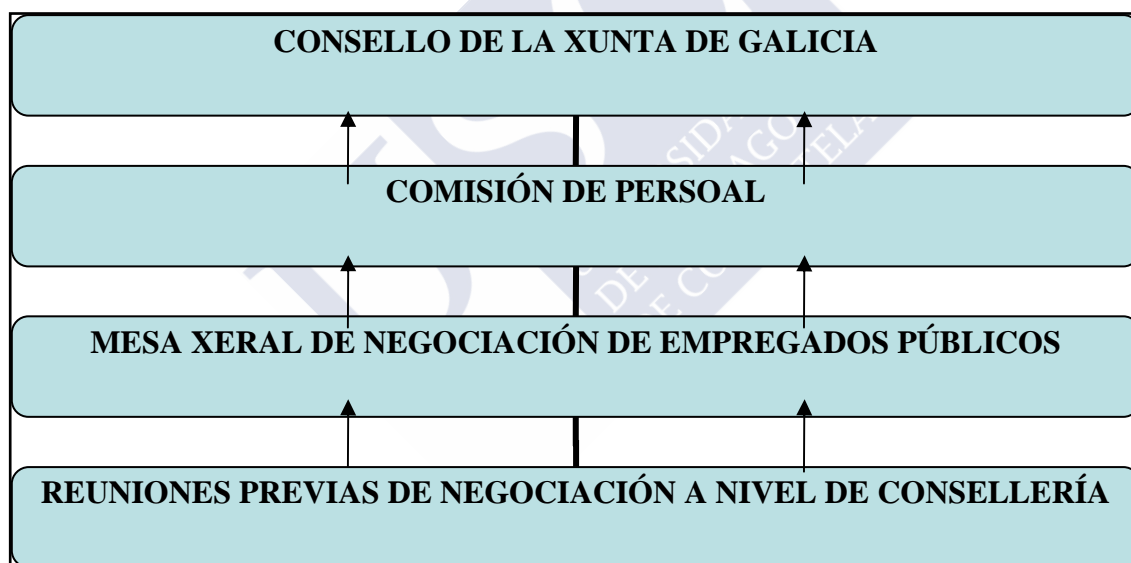


Gráfico nº33. *Estructura de negociación autonómica*. Elaboración Propia.

Respecto a las condiciones laborales, en primer lugar, en materia de conciliación, se puede afirmar que se han incorporado en los últimos años importantes medidas, al hilo del EBEP o de normativa de desarrollo autonómico, referidas a la igualdad en el acceso al mercado laboral, al fomento de la ayuda de los hombres en las tareas familiares o a la conciliación de horarios y responsabilidades familiares<sup>578</sup>.

<sup>578</sup> Son muy habituales actualmente las resoluciones favorables otorgando a los funcionarios la "flexibilidad horaria". Dicha medida consiste en la alteración de los horario para que el empleados pueda

Este avance en materia de conciliación, especialmente visible en la flexibilidad horaria ya implantada mayoritariamente en los Estados UE (Nomden, 2000), contrasta con el que se puede hacer de la política de prevención de riesgos laborales, en el que la abundante normativa o la ordenación de estructuras y tareas para la prevención no se corresponden con la deficiente aplicación práctica de las medidas de subsanación, agravada por diversos problemas, obstáculos y escasa voluntad política de invertir en prevención de riesgos laborales.

No obstante, el rápido deterioro del sistema de negociación colectiva (Mauri, 2012; Sánchez Morón, 2012) y de algunos de los derechos asentados de los empleados públicos –estabilidad laboral, protección en caso de baja médica, ayudas sociales, tiempo de trabajo– provocan que en este momento un factor que se introducía como claramente positivo haya de ser puesto en duda –como mínimo– dada la inusitada rapidez de los cambios en el modelo de empleo y la profundidad de su alcance.

En esta materia cabe señalar que en un reciente decreto de estructura de las *consellerías* del gobierno autonómico, concretamente el 8/2011, de 28 de enero, se adscribe en su artículo 8 a la *Consellería de Traballo e Benestar* el organismo autónomo *Instituto Galego de Seguridade e Saúde Laboral*, además de ser designada la *Dirección Xeral de Relacións Laborais* como centro directivo al que le corresponde la dirección, coordinación, control y ejecución de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad y salud laboral. Estas responsabilidades en materia de prevención y salud laboral son ejercidas directamente o a través del *Servicio de Seguridade e Saúde Laboral*<sup>579</sup>. Sin embargo, la unidad administrativa principal en materia de prevención que tiene la Comunidad Autónoma es el ya mencionado *Instituto Galego de Seguridade e Saúde Laboral* (ISSGA), creado y regulado por la Ley 14/2007, de 30 de octubre.

---

conciliar sus responsabilidades laborales y familiares. En todo caso se realiza siempre la totalidad de la jornada laboral aunque distribuida de forma distinta para facilitar la conciliación.

<sup>579</sup> Las funciones de este Servicio son las siguientes: promoción, coordinación y ejecución de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de prevención de riesgos laborales, así como el establecimiento de vías de colaboración y cooperación técnica e institucional con organismos e instituciones con competencias en la materia, sin perjuicio de las competencias que la legislación vigente le atribuye al *Instituto Galego de Seguridade e Saúde Laboral* y a la *consellería* competente en lo referente a trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de la técnica minera; elaboración del estudio del anteproyecto del presupuesto correspondiente a su programa de gasto, así como a su gestión, ejecución, seguimiento y evaluación; tramitación, inscripción y seguimiento de las autorizaciones a entidades formativas para impartir cursos de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con la normativa vigente en cada momento; tramitación, inscripción y seguimiento de las autorizaciones de los servicios de prevención ajenos y auditorías de prevención; tramitación, gestión y seguimiento de los programas de ayudas a entidades para la mejora de las condiciones de seguridad y salud laboral; así como todos aquellos asuntos o materias que por su naturaleza análoga le sean encomendados.

Dicho organismo extiende su ámbito de actuación a todas las empresas y a la totalidad del personal trabajador, respecto de los centros de trabajo radicados en Galicia, incluidas, en lo que nos ocupa, las Administraciones públicas y el personal a su servicio. Asimismo, desarrolla entre sus funciones actividades de promoción de la prevención de riesgos laborales en relación con los trabajadores por cuenta propia y con el conjunto de la población, prestándoles especial atención a las actividades de prevención dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

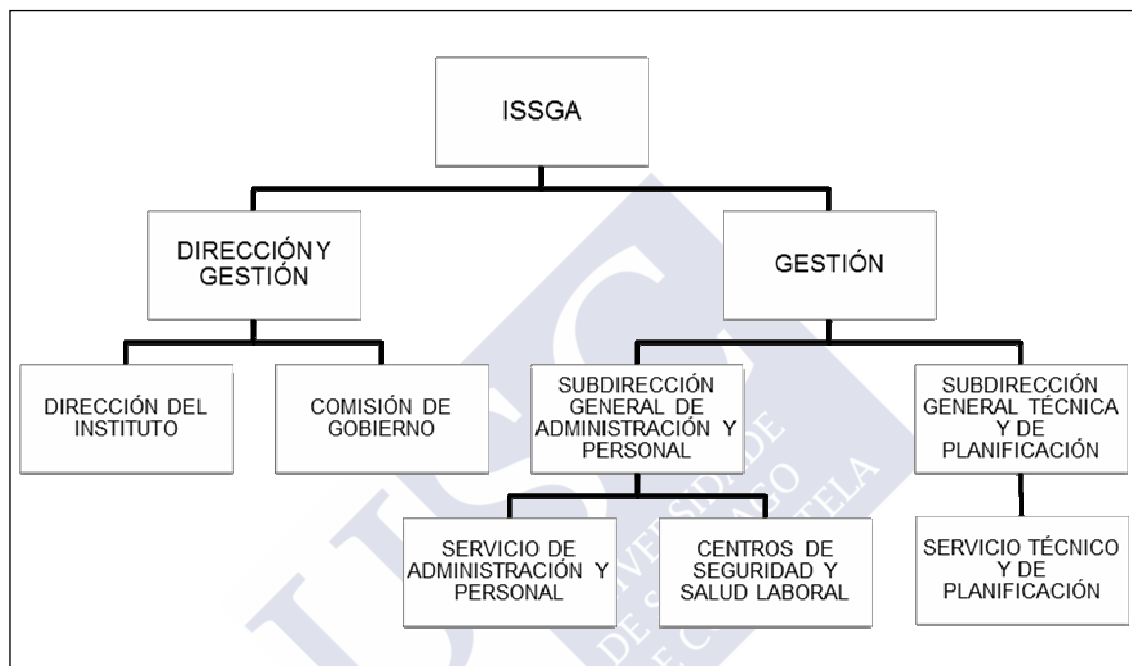


Gráfico N°34. *Estructura orgánica del ISSGA*. Fuente: Decreto 130/2008.

Establecido el esquema institucional y administrativo que la Administración autonómica dedica en concreto a la materia de prevención tanto del ámbito privado como del público, cabe analizar la política concreta de prevención seguida en el ámbito de la función pública autonómica, contexto principal de estudio de esta investigación.

Como se ha comentado, la norma básica que regula la prevención de riesgos laborales en España es la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, la cual está desarrollada por diversos decretos, siendo de especial relevancia el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Es precisamente su Art. 10 el que regula la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas que se realizará por el empresario con



arreglo a alguna de las modalidades siguientes: asumiendo personalmente tal actividad; designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo; constituyendo un servicio de prevención propio; o recurriendo a un servicio de prevención ajeno.

A lo establecido por este precepto debemos añadir lo contenido en el artículo 14 del mismo Real Decreto, según el cual el empresario –en este caso, la Administración pública–, deberá constituir un servicio de prevención propio cuando se trate de empresas que cuenten con más de 500 trabajadores.

Debido que la Xunta de Galicia supera tal cantidad, ya sea personal funcionario ya sea personal laboral, en cualquiera de sus modalidades, debió de crearse y regularse un servicio de prevención propio a través del Decreto 204/1997, de 24 de julio, por el que se crea el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales para el personal al servicio de la Administración de la Xunta de Galicia.

Además, actualmente, y en virtud del Decreto 7/2011, de 20 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la *Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza* las competencias de evaluación, implantación y planificación en materia de prevención de riesgos laborales; la coordinación de los servicios que la Xunta de Galicia encomiende para la gestión de la prevención y asistencia en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la coordinación de la asistencia médica facultativa al personal de servicios centrales le corresponden a la Subdirección Xeral de Coordinación de Servizos Transversais.

En desarrollo de estas competencias se publica el Decreto 14/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Riesgos Laborales en la Administración general de la Xunta de Galicia, que establece las funciones y responsabilidades que le corresponden en materia de prevención a distintos centros directivos claves, así como a los actores más relevantes. Entre unos y otros estarían el *Consello de la Xunta de Galicia*, la *Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza*, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, los responsables de los centros de trabajo, la *Consellería de Facenda*, la *Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa*, los delegados/as de prevención, los Comités de seguridad y salud, las empleadas y empleados públicos, así como el resto de las *Consellerías* de la Xunta de Galicia.

Por su parte, una de las novedades más importantes que incorpora el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Xunta de Galicia es adjudicar responsabilidades y funciones concretas a los responsables de los centros de trabajo, lo que les obliga a implicarse directamente en la gestión de la prevención de riesgos, cuestión que se deriva del objetivo básico de dicho plan que no intenta sino integrar la

prevención de riesgos laborales en los sistemas generales de gestión de la propia Administración y desarrollar la política, abarcando tanto el conjunto de las actividades como todos los niveles jerárquicos.

Se juzga importante también, hacer mención a la entrada en vigor de la Orden de 25 de marzo de 2009 por la que se publican los procedimientos de vigilancia de la salud, evaluación de riesgos y gestión de emergencias del Plan de prevención de riesgos laborales de la Administración general de la Xunta de Galicia.

En cuanto a la operatividad de la política de prevención, las entrevistas realizadas a algunos de los actores implicados arrojan la conclusión de que, si bien en la teoría está regulada, sin duda en la práctica falta mucho para que esta materia y sus líneas de acción estén totalmente implantadas. Uno de los factores que pone de relieve esta baja incidencia de la política de prevención es, precisamente, la escasa repercusión que tienen las evaluaciones de riesgo elaboradas por el personal técnico.

La implicación de los responsables de los centros en la materia, que preceptúa la normativa citada, sigue siendo desigual y en general bastante deficiente. El impacto del documento de evaluación de riesgos en las responsabilidades de los directivos de los centros es muy bajo en general, y apenas se abordan las medidas correctoras que en dicho documento se proponen, obviándose incluso el establecimiento de cronogramas para la implantación de acciones de mejora.

Junto a lo anterior, el nivel de actividad de los comités de seguridad y salud es muy escaso, todo lo cual supone que el propio personal de la Xunta de Galicia tenga la percepción –nada errónea– de que las visitas que se realizan tienen escaso valor. En consecuencia, el personal acaba por no colaborar en las encuestas que voluntariamente pueden cubrir para facilitar más información a los técnicos de prevención.

Frente a este panorama negativo contrasta la labor del Servicio de Prevención, implantando las medidas adecuadas, realizando jornadas de formación entre el personal, formando los equipos de primera intervención e incluso efectuando simulacros en aquellos centros más prioritarios periódicamente cada año.

Respecto a todo el trabajo normativo realizado hasta el momento, el mismo ha contado con la participación activa de las organizaciones sindicales, lo que se plasma periódicamente en el Acuerdo sobre Participación del Personal al Servicio de la Administración de la Xunta de Galicia en materia de Prevención de Riesgos Laborales, siendo su última versión la publicada en el Diario Oficial de Galicia de 20 de enero de 2011, según la Resolución de 29 de diciembre de 2010 de la *Dirección Xeral de Relacións Laborais*.

Por último, es necesario hacer referencia a la Orden de 21 de abril de 2009, por la que se regula el proceso para la formación inicial en materia de prevención de riesgos laborales para el personal funcionario y laboral que accede a la Xunta de Galicia a través de un proceso selectivo.

A pesar de estos avances notables respecto del personal fijo, resta por abordar la formación en prevención del personal que de forma temporal se incorpora al servicio de la Xunta de Galicia, que en estos momentos no recibe siquiera un mínimo de conocimientos en la materia.



## CAPÍTULO 5. LA DINÁMICA DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS: ESTUDIO DE CASO DEL DESARROLLO DEL SUBSISTEMA RETRIBUTIVO

### 5.1. Planteamiento

Se incorpora a este trabajo un estudio final que parte de la pretensión de observar, desde un punto de vista dinámico, una política pública del área de gestión de recursos humanos, en tanto que “campo de actividad” (Chaqués, 2004) o “investigación para la acción” (Tamayo, 1997: 283). Se trata de describir un “complejo ecosistema” (Salvador, 2008: 114) y analizar las interacciones entre actores<sup>580</sup> que se dan en la acción de gobierno a partir del examen del subsistema retributivo, presentando sus criterios y líneas de actuación como política subsectorial.

El enfoque aplicado es el del análisis sistemático de las *policy networks* (Agranoff, 2007), en tanto que *tipología de intermediación de intereses* (Börzel, 1997), estudiando las relaciones entre los distintos factores limitativos y actores o agentes de influencia que afectan a un elemento clave del sistema de gestión de recursos humanos, como es el subsistema retributivo. Ello se realiza siguiendo en buena medida los pasos básicos para el “mapeo” de actores sociales (Naciones Unidas, 2001) y siempre desde un punto de vista “realista” (Porrás, 2001; Rama y Luaces, 2007: 7), esto es, analizando todos los actores y factores posibles, independientemente de su utilidad para nuestro propósito analítico, evitando, en todo caso, los habituales riesgos inherentes a la sobreestimación de individuos u organizaciones que afectan a este tipo de enfoques.

Como es bien sabido, el método cuenta, desde mediados de los setenta y principios de los ochenta, con una dilatada trayectoria de aplicación a los estudios de políticas públicas (Klijn, 1998: 10; Porrás, 2001: 723). Desde este punto de vista, las redes son concebidas como entidades no fijas ni determinadas, aunque con patrones estables (Evans 1998: 256; Klijn, 1998: 5; Börzel, 1997; Porrás, 2001: 723), siendo sus características principales el poder, la interdependencia dinámica, las metas, las coaliciones dominantes, los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio de recursos materiales e inmateriales o las reglas de juego (Cerrillo, 2005).

En contraste con la óptica pluralista, el enfoque de esta parte de la investigación entronca, en cierta medida, con la perspectiva neocorporativista,

---

<sup>580</sup> Sobre el concepto de actor se ha seguido la formulación de Chaqué (2004: 156), según la cual se trata de *cada uno de los participantes en el proceso de elaboración de una política pública*, con independencia del desempeño de un papel activo o pasivo o de la posesión de influencia sobre el proceso.

entendiendo que solo los grupos de interés bien organizados y permitidos por los Estados desempeñan un rol importante en la definición de la política retributiva del sector público. En ese sentido, el estudio de las redes de intermediación de intereses, entendidas como una fórmula de estructuración de las relaciones de poder (Börzel, 1997) ofrece un gran potencial (Evans, 1998; Pollit y Bouckaert, 2000), que, no obstante, debe enriquecerse con la explicación de las relaciones entre los actores presentes en el proceso de elaboración de la política con el fin de proporcionar un modelo explicativo de las líneas de influencia, su funcionamiento o sus distintas intensidades.

Como principales herramientas, en línea con las señaladas por Porras (2001), se emplean las propias del análisis cualitativo descritas por Börzel (1997), entre las que destacan el análisis discursivo de los actores, el análisis de la red intraorganizacional mediante la observación participante o la entrevista en profundidad de actores, así como el análisis de red desde la observación de sus interdependencias con el exterior. Este planteamiento, por tanto, puede ser entendido como un ejercicio práctico sobre interrelaciones en un entorno de gobernanza en el sentido entendido por Chaqués (2004), Aguilar (2006) o Longo (2008) y marcado por el carácter dinámico y no estático de las relaciones de poder (Evans, 1998: 257). Asimismo, al igual que el resto del trabajo, la aproximación se inspira en la teoría neoinstitucionalista (Chaqués, 2004), en tanto en cuanto “instituciones” y “reglas de juego”, formales e informales, son situadas en el foco de atención.

Respecto a la tipología de la red que se procede a analizar, por su escaso número de integrantes y sus fuertes restricciones de adhesión (Evans, 1998: 246; Börzel, 1997), cabe señalar que abordaremos una “red cerrada” (Chaqués, 2004: 59) o “restringida” (Jordan y Schubert, 1992) –incluso, “profesional”, en el sentido de su elevada estabilidad o institucionalización (Rhodes, 1988; Jordan y Schubert, 1992)–. Se presta, precisamente, atención especial en este ejercicio a dimensiones de la red tales como la autonomía de los actores, la intensidad de los contactos y su permanencia temporal.

La negociación en el ámbito retributivo que se analiza parte de la existencia de un “marco de restricciones” (Chaqués, 2001: 125) que define las reglas de juego del proceso negociador. Dicho marco configura un círculo de negociación en el que la Administración opera como actor prominente y sobre el que constantemente intentarán incidir unos “agentes de influencia” (véase gráfico 35). El Gobierno y su Administración –en concreto, el ámbito de la Dirección General de Función Pública o de la *Conselleria* transversal correspondiente– operan como “guardianes” (Marsh y Rhodes, 1992) del

sistema retributivo, con gran discrecionalidad para movilizar y buscar recursos dentro de los márgenes permitidos por la coyuntura económica, política o social.

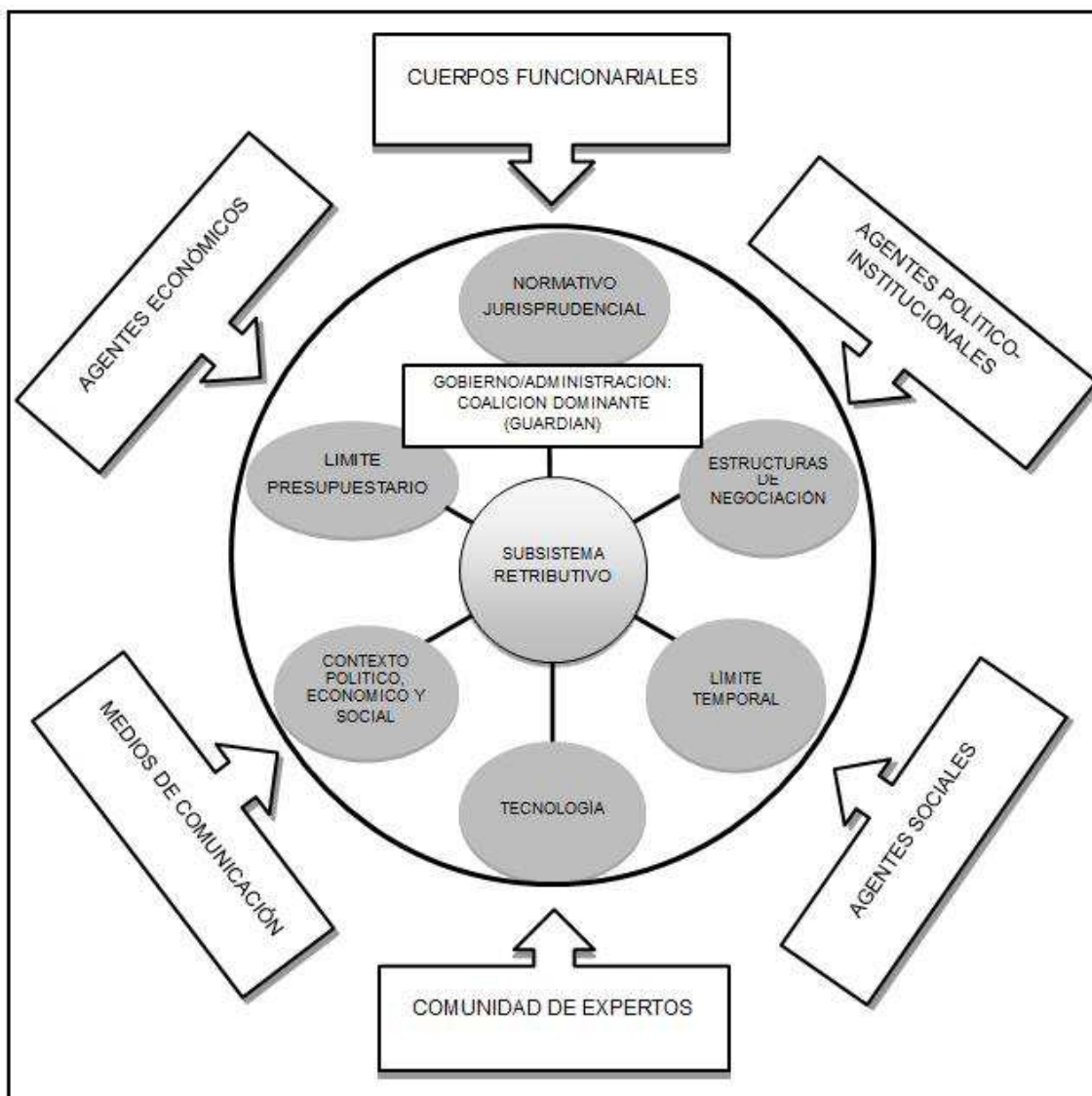


Gráfico nº35. *Factores limitativos y Agentes de influencia en el desarrollo del sistema retributivo.* Fuente: elaboración propia.

Leyenda:

- Círculos: factores limitativos
- Rectángulos: Agentes de influencia
- Flechas: Direcciones de presión/influencia



## 5.2. Factores y actores que participan del proceso negociador

Los ítems a considerar se han dividido en *límites o factores limitativos*, entendidos como elementos que acotan la capacidad de maniobrar con el sistema retributivo; y *actores o agentes de influencia*, entre los que incluimos agentes institucionalizados y organizados, que intentan influir en el sistema a fin de atraerlo a sus posiciones, y agentes sin organización formal (comunidades de expertos, cuerpos funcionariales u opinión pública).

Entre los límites o factores limitativos que concurren figuran:

- *Factor normativo y jurisprudencial.* Habitualmente asumido como límite a la negociación en materia retributiva, este factor se incorpora a muchas de las líneas argumentales sostenidas por los distintos actores en uno u otro sentido. Se puede observar, así, la utilización tanto por la parte sindical –por ejemplo, para solicitar la extensión de determinada sentencia beneficiosa para sus intereses–, como por parte de la Administración, a fin de atemperar las demandas formuladas.

Todos los actores comparten, de entrada, la aversión a los “vicios de legalidad” que podrían anular todo el proceso con la pérdida del tiempo invertido en la negociación, amén de otras consecuencias jurídicas y/o económicas. Los razonamientos más esgrimidos suelen alegar que algunas de las pretensiones superan determinados límites presupuestarios normativos o que la concesión de determinados derechos retributivos a un personal concreto pudiera constituir una discriminación retributiva de dudosa legalidad.

Además del factor jurisprudencial, no hay que olvidar que existen límites legales o de normativa que no pueden ser traspasados en la negociación, pues, como recalca Vitoria (1997: 389), podrían incluso poner en peligro el principio de separación de poderes, ya que los ciudadanos votan para que el Parlamento elabore el marco normativo, y este no puede ser subvertido ni siquiera por acuerdos del Gobierno.

La política de estabilidad fiscal y ajuste puesta en marcha en la situación de emergencia propiciada por la crisis actual ha aumentado exponencialmente las limitaciones actuales y futuras a la negociación de las retribuciones. El contexto de las Administraciones ha mutado considerablemente, y la amenaza de intervención del Gobierno central –tanto discursiva como de aplicación de la nueva normativa en materia de estabilidad presupuestaria–, sobre aquellas Administraciones que incumplan los objetivos de déficit provocará un control más exhaustivo y estricto de las retribuciones y de la propia forma en que se negocian las mismas (Sánchez Morón, 2012). Como contrapartida, parece menoscabarse la autonomía de las Comunidades y

entes locales para la gestión singular de su empleo público, afectando quizás a elementos de equilibrio entre ámbitos territoriales y funcionales, además de ponerse en entredicho la calidad del servicio.

- *Estructuras de negociación.* Las estructuras de negociación, tratadas abundantemente en partes anteriores de este trabajo, también tienen una importante presencia como factor limitativo de los marcos para la negociación de aspectos retributivos.

El funcionamiento de las estructuras de relación laboral, basado en la representatividad mediante sindicatos, suscita un efecto importante en la negociación, pues al margen de cumplir con su función de representación de los trabajadores, parece claro que incorpora a la negociación tensiones o enfoques estratégicos propias de las disensiones sindicales en el interno de cada sindicato y respecto de sus rivalidades entre organizaciones. Ello no implicaría que este fenómeno no aflorase si se prescindiese de la representación sindical, pues tanto los empleados individualmente considerados, como, por ejemplo, los grupos de presión de cuerpos específicos, también incorporan –incluso en ocasiones en mayor medida que los propios sindicatos–, estrategias de defensa de intereses particulares que pueden afectar negativamente al sistema retributivo considerado en su globalidad.

Resulta evidente al analizar las estructuras de negociación, la posición de dominio de la Administración señalada anteriormente, a pesar de que, como indican Longo (2012) o Sánchez Morón (2012), es posible que la fuerza y beligerancia de los sindicatos en el sector público sea mayor que la registrada en el sector privado.

También es posible que, dado el monopolio tradicional del que los sindicatos han gozado en la negociación colectiva del ámbito público (Sánchez Morón, 2012) y su dominio de las estructuras de negociación actuales, no lleguen a debatirse todas las líneas argumentales principales. En este sentido, colectivos de empleados que no se relacionen con los sindicatos, de escaso número o gran dispersión, pueden experimentar una menor presencia en el proceso de negociación.

- *Factor limitativo temporal.* Se trata de un factor imprescindible para definir correctamente el marco de negociación del sistema retributivo autonómico. En relación con este factor emergen variables relacionadas con el establecimiento o limitación de tiempos que pueden ser decisivas en la calidad las decisiones a tomar y sus contenidos. En este sentido, horizontes como los marcados por el cierre de ejercicio

presupuestario o el final de ciclo político resultan de importancia incuestionable. Además, en numerosas ocasiones, los interlocutores dispuestos por la Administración pueden ser considerados propicios para llegar a acuerdos, por lo que los diversos agentes que observan esta disposición agilizarán en muchos casos sus gestiones para promover la negociación aprovechando una posible “ventana de oportunidad”.

Por último, el factor temporal también influye en el hecho de que un cambio de Gobierno o de integrantes de su equipo pueda precipitar el inicio de negociaciones bajo la idea preconcebida de que el Gobierno o el político recientemente designado está “poco quemado” por el desgaste de la negociación y es muy posible que presente, de inicio, una mayor disposición al diálogo y al acuerdo.

- *Tecnología.* Respecto del factor limitativo tecnológico, la principal limitación en cuanto al sistema retributivo se deriva de la inexistencia de iniciativas de análisis, descripción y catalogación de puestos de trabajo. La indisponibilidad de un catálogo de funciones y tareas asignadas a los puestos implica que la retribución se vincula a categorías o cuerpos genéricos de funcionarios, al faltar la información fundamental que pudiera favorecer una mejor retribución de las funciones del puesto.

Tampoco están bien definidos los niveles de responsabilidad, a pesar de que, en teoría, el complemento de destino retribuye esta situación jerárquica y la responsabilidad subsiguiente. Ello supone que, por ejemplo, existan jefaturas de servicio sin prácticamente ángulo de subordinación –casi sin subordinados a su mando–, conviviendo con otras homólogas que acarrearán una ingente responsabilidad, tanto por la dimensión de los recursos humanos sobre los que despliegan su mando como por la trascendencia de las funciones propias del servicio.

Finalmente, la inexistencia de un sistema objetivo de explotación de datos de rendimiento organizativo, en línea con la evaluación del desempeño, implica que las negociaciones se basen en datos imprecisos y subjetivos sobre la importancia cuantitativa y cualitativa de la carga de trabajo de cada unidad. Esta inexistencia de un sistema consolidado de evaluación del desempeño impide una negociación sobre datos concretos y contrastados de las cargas de trabajo, obstaculizando en buena medida la consecución de un mejor grado de equidad en la distribución de las retribuciones.

▪ *Contexto político y económico-social.* Analizando inicialmente la influencia del contexto político, cabe señalar primeramente su carácter indisociable del sistema retributivo. El discurso de las élites acerca de las condiciones, productividad o profesionalidad de los empleados públicos afecta al desarrollo de las negociaciones. Un contexto político inapropiado para la negociación retributiva, en el que, por ejemplo, se estén profiriendo permanentemente mensajes negativos contra el estatuto jurídico o la productividad de los empleados constituye, sin duda, un límite para que se inicien negociaciones en esta materia. Cabe recordar, en este sentido, que los agentes que tienen la llave para iniciar los procesos de negociación en la materia –*conselleiros*, secretarios o directores generales– tiene un claro perfil político, o a lo sumo político-funcionarial. Esta caracterización implica que el contexto y el momento político influyan notablemente en el proceso negociador, pudiendo incluso constituirse estos factores como “agentes facilitadores” de la entrada o no en la agenda de un proceso de negociación retributiva.

Análogo razonamiento al anterior cabe referir del contexto económico y social. Hay una fuerte dependencia entre los *ritmos negociadores* y los *argumentos circulantes* en el proceso y la situación económica y social: la especial sensibilidad de un momento económico y social negativo conducirá al promotor de la negociación –normalmente un político y en ocasiones un alto funcionario– a adoptar una postura conservadora evitando abrir procesos negociadores que pueden tener un alto coste mediático, político, y, por extensión, personal.

Finalmente, entre otros elementos, la visibilidad de la negociación deviene variable determinante. El grado de exteriorización de los acuerdos alcanzados o del propio proceso que conduce a ellos (Thompson, 2004) es decisivo en cualquier negociación<sup>581</sup>. El aumento de transparencia, aun a riesgo de “entumecer” las negociaciones, parece ser una de las demandas más habituales tanto de la sociedad como de los empleados públicos, que pueden realizar, así, un seguimiento en detalle de lo negociado entre sus representantes y la Administración, aportándose una mayor claridad a la asunción de responsabilidades<sup>582</sup>.

---

<sup>581</sup> Cabe recordar la importancia clave que acaba de tener el EBEP en esta cuestión, desde el momento en que las Administraciones han comenzado a levantar acta de muchas de las negociaciones en materia de función pública y condiciones laborales. La importancia de este hábito organizativo, orientado a reforzar la seguridad jurídica de lo que se acuerda, podría restar espontaneidad y fluidez a la negociación.

<sup>582</sup> Como muestra de la relación entre el contexto económico y el sistema retributivo, así como de la volatilidad de los acuerdos en la materia, se reproduce a continuación la disposición adicional octava de la Ley 3/2010, de 23 de junio, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010: *Se suspende el cumplimiento y la aplicación de las previsiones que afecten a las retribuciones de los empleados públicos contenidas en los acuerdos suscritos entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y los sindicatos, a fin de*

▪ *Límite presupuestario.* Los límites presupuestarios constituyen un factor permanentemente presente en los procesos de negociación (Suk, 1999: 343). Preceptos legales de toda índole acotan, como hemos visto pormenorizadamente al abordar el sistema retributivo, los distintos complementos retributivos y cualquier tipo de retribución monetaria. Sin embargo, a pesar de un cierto encorsetamiento legal e importante dependencia de los cambios que en materia retributiva imponga el Gobierno del Estado, la sofisticada *tecnología retributiva* ha permitido, mediante distintas soluciones, que el resultado final haya podido ser adaptado a las circunstancias concretas de cada Administración, tal y como propugna el EBEP.

En el contexto de la crisis, como sabemos, la autonomía para interpretar en cada Administración el límite presupuestario ha mermado. Continúa vigente la autonomía para la gestión de las retribuciones complementarias y otros conceptos a nivel de cada Administración, pero la fuerza de los preceptos asociados a la austeridad y la disciplina presupuestaria desvirtúan en buena medida la autonomía apreciable en el contexto de bonanza previo.

Las reclasificaciones de puestos, el margen en el otorgamiento de niveles de destino independientemente de las funciones, la maniobrabilidad para actuar sobre el complemento específico o la *creatividad* en la aparición de nuevos complementos han permitido que el resultado final, en perspectiva comparada, no haya dado una imagen de homogeneización de retribuciones entre las distintas Administraciones, sino, más bien, todo lo contrario. Ello, no obstante, concuerda con la necesidad de otorgar margen de autonomía a las distintas Administraciones para que gestionen su personal, tal como se razona en la exposición de motivos del EBEP.

Por su parte, respondiendo a la tipología establecida por Pollit y Bouckaert (2000), quienes distinguen entre *actores socioeconómicos, políticos y administrativos*, y como resultado de las cuestiones sugeridas por Naciones Unidas (2001), relativas a los potenciales afectados, interesados, poseedores de recursos o información, carácter necesario para la política pública o su implementación, así como la consideración de sustentadores de un legítimo derecho a estar presente, los actores principales que intentan ejercer influencia sobre el subsistema analizado son los siguientes:

---

dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

\* *Coalición dominante (Gobierno/Administración)*. Se trata del actor hegemónico en la red al controlar el recurso principal del presupuesto. La normativa autonómica gallega refuerza su papel al señalar que es el *Consello de Goberno* el órgano encargado de determinar las instrucciones sobre cómo se ha de negociar con los sindicatos (Art. 13.3. DLFPG 1/2008) y quien ha de establecer anualmente los criterios para la aplicación del régimen retributivo (Art. 13.5. DLFPG 1/2008).

Ballart y Ramió (2000: 388) afirman, incluso, que estamos ante un subsistema que se establece unilateralmente por la Administración, en consonancia con las posiciones de “imposición” a las que alude Thompson (2004)<sup>583</sup>. Sin embargo, intentaremos matizar esa opinión relacionando las influencias, en muchos casos informales, que distintos actores pueden tener, aunque sea de forma intermitente, en el diseño del sistema retributivo.

Quizás el aspecto que inequívocamente deja más claro que no siempre y en todo contexto existe supremacía o imposición de la Administración puede observarse en las retribuciones variables, elemento respecto al cual el actor dominante mantiene una posición favorable a su adaptación a la realidad del trabajo, pero que en pocas ocasiones se ha llegado a poner en marcha al confluír sobre ello presiones, fuentes de conflicto o problemas de equidad. A pesar de beneficiarse de una posición ventajosa (Bellanger, 1984) y gozar en ocasiones de un gran respaldo parlamentario, la Administración calcula con precisión las áreas en las que promover un diseño unilateral del subsistema.

Junto a lo anterior cabe subrayar el hecho de que en materia retributiva, como en otros aspectos de función pública en general (Salvador, 2001), existen pocos incentivos a la innovación, ya que la rentabilidad en términos políticos suele ser muy baja y los riesgos a asumir extraordinariamente altos. La Administración tiende, por consiguiente, a incluir en su agenda problemas que conoce bien, que ha tratado en el pasado y sobre los que puede anticipar el impacto de sus intervenciones (Tamayo, 1997: 291). En definitiva, en una clara muestra de incrementalismo, es más fácil que incorpore ideas que ya conoce que afronte proyectos novedosos.

En el proceder de la coalición dominante se observan, además, algunas de las estrategias condensadas por Porras (2001: 742) para conseguir una correcta gestión

---

<sup>583</sup> En esta línea podemos destacar la noticia del diario *Expansión* (24/11/11) en la que los sindicatos reconocen en la mesa del sector público en Cataluña, al respecto de la posibilidad de que eliminen algunos días de asuntos propios, que *no tenemos margen de maniobra para alterar las decisiones del Govern y no funciona el sistema de mayorías sindicales*, añadiéndose que las protestas –la presión o conflicto a la que se aludió anteriormente– se perfilan como única reacción al anteproyecto del ejecutivo.



de las redes de políticas, como serían la tendencia a consensuar percepciones o la utilización de la activación selectiva de actores<sup>584</sup> y recursos.

Una última mención al respecto ha de ser la relativa a la procedencia de los negociadores por parte de la Administración. Como ha señalado Villoria (1997: 390) y se verifica en el caso de Galicia, no se puede obviar que muchos políticos y altos funcionarios provienen mayoritariamente de la propia organización autonómica (Bouzas *et Al.*, 2004), siendo tal circunstancia determinante en la gestión de las negociaciones en materia retributiva, especialmente cuando se trate de su propio cuerpo de procedencia<sup>585</sup>.

Cabe apuntar, además, como señala Thompson (2004), que en el ámbito de la función pública el centro decisor no se halla en numerosas ocasiones presente físicamente en la negociación. Cuestiones que afectan globalmente a los recursos humanos de toda la organización generan debate y decisión final en la máxima instancia política y no en un centro directivo. Sin embargo, es frecuente –y así sucede con todos los actores–, la presencia en los ámbitos de negociación de cargos con escaso o nulo margen para la negociación, actuando en estos casos como meros agentes transmisores-receptores de información, y poniendo en evidencia que muchas veces se denomina negociación a lo que simplemente es un intercambio de información.

\* *Comunidad de Expertos*. Entendido como un tipo de actor con influencia para la difusión de ideas, desarrollo de conocimiento sobre materias concretas y definición de problemas (Chaqués, 2004: 106), al introducir este actor se pretende subrayar la importancia de la participación de profesionales de prestigio reconocido, especialmente del mundo académico (OCDE, 2007), bien en foros especializados, bien en medios de comunicación, o mediante el asesoramiento directo de las comisiones o grupos de expertos, normalmente reclutados para la concreción de normativa sobre una materia determinada. En definitiva, a medida que ha aumentado el grado de globalización de los asuntos parece haber aumentado el poder de los grupos de expertos (Chaqués, 2004: 113; Pollitt, 2002: 10).

---

<sup>584</sup> Un buen ejemplo de esta utilización selectiva se da en aquellos casos en que la autoridad en materia de función pública ofrece audiencia directa a colectivos de funcionarios en lugar de a los sindicatos, o cuando se procede reforzando a algún actor y debilitando a otro, estrategias ambas reiteradas en el funcionamiento de la Administración Autonómica.

<sup>585</sup> Sobre este mismo aspecto, también apuntado por Baena (1984), Parrado (2000) o Ramió (2010), se ha comprobado a nivel estatal hasta qué punto algunos cuerpos funcionariales concretos –especialmente los TAC– han llegado a copar a nivel estatal hasta un tercio de los puestos de la cúpula.

La mejor expresión de este nuevo poder de influencia de los *think tanks* se observa, en el ámbito español, en la Comisión de Expertos para la elaboración del EBEP (CEBEP, 2005).

Cumpliendo una de las prácticas preceptuadas especialmente desde la disciplina del análisis de políticas públicas –integración de procesos innovadores a la gestión pública–, la presencia de grupos de expertos se ha institucionalizado en buena medida en el ordenamiento normativo español, configurando una nueva forma de búsqueda de mejora técnica, y quizás también de gobernanza, observable en la producción normativa de ámbitos sectoriales muy diversos.

\* *Medios de comunicación.* Como recuerda Tamayo (1997: 291) los medios son uno de los elementos más eficaces para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, especializándose en aspectos emotivos o que enlazan con valores o tendencias de moda. En este sentido es evidente la introducción que ha habido en los últimos tiempos de temas relacionados con los empleados públicos.

El debate sobre el número de empleados públicos, su productividad, sus condiciones retributivas, y, especialmente, sobre la inamovilidad en el puesto de trabajo, ha tenido una importante presencia en los principales medios de comunicación, como se ha ido comprobando en las referencias que han ido ilustrando diversos aspectos de los capítulos anteriores y en especial el apartado 3.3. Desde 2010, se han proferido mensajes que devalúan lo público y defienden la necesidad de una reducción de la dimensión del Estado, dada una supuesta *ineficiencia inherente* a la propia gestión pública.

Resulta difícil medir el impacto de las campañas mediáticas en las decisiones políticas, pero la doctrina comparte la impresión de que el impacto es tangible, como *promotor* en unos casos y como *legitimador* en otros, de las decisiones políticas en la materia.

\* *Agentes económicos:* Nos referimos estrictamente a los agentes o grupos de presión de defensa de intereses empresariales o autónomos. La presión constante y muy potente (Navarro, 2011) que han ejercido estos agentes –por ejemplo la CEOE o FUNCA– ha defendido una línea clara de reducción de dimensión y optimización de lo público.

Al margen de la presión optimizadora, de medición y de mayor control de lo público, estos agentes parecen sostener una posición de presión en pos de la reducción de la dimensión del Estado, ya sea procediendo la misma de la reducción de retribuciones, de puestos o de funciones o áreas de actividad pública. Además de la capacidad de influencia o presión que pueda tener sobre la esfera política a nivel interno (de muy difícil investigación por la sutilidad con que actúa), este actor ha mostrado perseverancia en la canalización de la presión a través de los medios de comunicación, consiguiendo abrir un debate social sobre distintos aspectos de lo público, y en particular, acerca del subsistema retributivo.

\* *Cuerpos funcionariales*: Constatado su importante ascendente en la designación de puestos estratégicos de designación política (Baena, 1984; Parrado, 2000: 15), cabe aludir ahora a la influencia de los cuerpos funcionariales en la negociación de las condiciones retributivas (Ferri, 95: 149), en tanto que grupos de interés que compiten con los demás actores por los recursos organizativos (Parrado, 2000: 18).

La influencia de estos grupos o cuerpos funcionariales se da de una manera intermitente y no homogénea. No todos los cuerpos tienen la misma influencia y, como se ha comprobado al describir en otras partes de este trabajo la fuerte influencia del poder de los grupos burocráticos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, también la cercanía a la esfera de decisión política constituye un elemento definitivo. Se ha podido confirmar en las entrevistas realizadas que en la *praxis* negociadora del ámbito autonómico los grupos altos y más cercanos al dominio político han disfrutado siempre de una mayor potencialidad para la presión como grupo. No obstante, al ser de escasa visibilidad y de sutil organización, esta presión, pertinaz y de contacto político muy directo, es muy difícil de acreditar. A lo sumo, se llegan a atisbar expresiones de tal influencia en forma de petición de reuniones o de intercambio de escritos oficiales en los que exponen sus pretensiones grupales.

El nivel de influencia de estos cuerpos funcionariales está limitado por la tendencia, si cabe favorecida por las propias Administraciones (Roqueta, 1996: 122), a que las pretensiones retributivas sean canalizadas por los cauces institucionales de la negociación colectiva y, por lo tanto, por los sindicatos más representativos. La profesionalización en la comunicación de pretensiones y la negociación facilita el trabajo incluso para la Administración, amén de evitar el peligro de tensiones y presiones corporativas que intenten utilizar los espacios proporcionados por la ley a la autonomía colectiva, al servicio de intereses particulares (Roqueta, 1996: 122).

Además de esta tendencia a limitar las pretensiones al margen de los canales de representatividad sindical, se observa frecuentemente cómo las demandas de los cuerpos funcionariales se diluyen en cuanto algún interés divide al grupo, produciéndose fracturas que desembocan en su disolución.

La gestión de los intereses que contraponen las exigencias de distintos miembros de un grupo homogéneo parece ser más eficaz (Del Rey Guanter, 1986: 67) a través de organizaciones sindicales que trabajan normalmente en dicho entorno y que disponen de una estructura, herramientas y habilidades específicas para ello, con independencia de que el resultado final pueda ser considerado un éxito o un fracaso.

\* *Agentes político-institucionales.* Dentro de esta categoría se sitúan los distintos Parlamentos –Europeo, Estatal y Autonómicos– y los partidos políticos que plasman su ideario explícitamente –mediante sus programas– o implícitamente –mediante mensajes o intervenciones públicas de sus élites–. Pero, también es necesario citar aquí las presiones sobre el sistema retributivo público que provienen de las intervenciones públicas de los órganos de responsabilidad de instituciones políticas y económicas como el FMI, el BCE, la UE o la OCDE. Igualmente, desde el advenimiento de la crisis en el año 2008 se ha dado naturaleza institucional a la acción de las agencias de calificación, las cuales han dictaminado sobre el exceso de gasto –incluso el despilfarro–, o la necesaria revisión de los servicios que ha de soportar el Estado.

\* *Agentes sociales.* Esencialmente representados por los sindicatos, este actor ha ido incrementando su importancia y capacidad negociadora en el sector público español, sobre todo a partir de los años noventa, favorecido por la consolidación jurisprudencial y normativa de la negociación colectiva en el ámbito público (Mauri, 2006). Dicho aumento de importancia y representatividad, incluso a nivel mundial en el sector público, ha ido en detrimento en nuestro país de la que tradicionalmente mostraban los cuerpos funcionariales en tanto que sus principales competidores (Roqueta, 1996: 122), aun cuando estos últimos siguen conformando grupos de presión a tener en cuenta (Del Rey, 1986: 67).

No obstante, como se ha ilustrado en capítulos anteriores, existe una fuerte tendencia mundial devaluadora del papel de las organizaciones sindicales. Esta tendencia, exacerbada incluso en el caso español, impele a Sánchez Morón (2012) o Mauri (2012) a reconocer un grave deterioro u *orillamiento* de la negociación colectiva

en las Administraciones en España durante la legislatura iniciada en 2011, deterioro al que ha contribuido de forma determinante la fórmula de la promulgación de normativa por la vía de urgencia que proporciona el decreto ley, eliminando el debate y, en mayor medida, la negociación.

Es necesario señalar que si bien la importancia de los sindicatos a nivel autonómico es considerable, no se puede extrapolar tal importancia al resto de ámbitos o Administraciones. En todo caso, cabe recordar, como señalaron Marsh y Rhodes (1992), que los intereses profesionales son los más resistentes al cambio, y esta característica afecta de una manera esencial a las negociaciones entre los sindicatos y la Administración.

El proceder habitual de las organizaciones sindicales a la hora de afrontar un proceso de negociación tiene una primera fase de recogida de alegaciones o recomendaciones de mejora que le aportan los empleados –fase *interna* (Roqueta, 1996: 184)–. La postura sindical a presentar en las mesas de negociación, que en numerosas ocasiones tiene que dirimir entre intereses contrapuestos de distintos colectivos de empleados, se adopta después de una fase de discusión en el interno de cada organización, fase en la cual el nivel de horizontalidad en que se discuten las posturas a adoptar tiene variaciones muy considerables en cada organización e incluso en cada ámbito de negociación.

A esta primera fase “interna” se sucede la de concurrencia de las distintas voluntades de negociación, en la que se exponen y debaten las distintas líneas argumentales, fase que se desarrolla propiamente en la citada mesa de negociación.

Como se ha venido señalando, el contexto económico, político y social influye de manera esencial en la capacidad de influencia y presión de la parte sindical: cuanto menos “ambiente externo” para la presión exista menor capacidad tienen los sindicatos para presionar dada la disponibilidad de información que sobre tal capacidad de movilización posee la elite política permanentemente.

### 5.3. Estrategias, tácticas y roles presentes en la negociación del subsistema retributivo

Se añaden ahora algunas consideraciones sobre las dinámicas de negociación observadas<sup>586</sup> empleando las categorías, modelos y conceptos de la teoría de la negociación.

En concreto, el tipo de negociación analizado –aspectos retributivos–, nos situaría ante las denominadas *negociaciones distributivas o de rivalidad*<sup>587</sup> (Walton y McKersie, 1965), marcadas por la pugna entre recursos escasos y una baja relación de dependencia entre los actores o partes de la organización (Barach y Lawler, 1980). Se trata, por tanto, de un tipo de negociación más próxima a la competición y, en este sentido, menos recomendable frente a negociaciones de perfil cooperativo o conciliador (Rhodes y Bevir, 2010: 212).

Realizando un análisis según las fases de la negociación establecidas por la literatura, –preparación, negociación y acuerdo– (Munduate y Martínez, 2003), la primera de las fases, infravalorada de forma habitual, sería la de preparación.

Esta primera fase resulta seriamente perturbada en el modelo de negociación de la Administración autonómica, en tanto en cuanto los plazos de preparación de la negociación acostumbran a ser excesivamente cortos. De hecho, es habitual que entre la fase de convocatoria y el acto de la negociación no medien más que las 48 horas que indica la normativa supletoria para la reunión de órganos en las Administraciones Públicas (Ley 30/1992, LRJAP) –cuando no se vulnera dicho intervalo mínimo–, lo cual da una cierta medida de la premura con que se abordan habitualmente estos procesos. Este escaso margen temporal impide en numerosas ocasiones que los actores puedan dedicarle el tiempo necesario a esta fase crucial de estudio, reflexión o establecimiento de la estrategia a seguir. Se contradicen, así, las recomendaciones, entre otros, de Munduate y Martínez (2003), al señalar que esta fase debería ocupar el 80% del proceso global de negociación, dedicando el porcentaje restante al proceso de negociación en sí mismo, así como a la finalización.

El tiempo dedicado a la preparación permite utilizar posteriormente, en la fase propia de negociación, otro tipo de técnicas, como la observación verbal y no verbal, o

---

<sup>586</sup> Con la dificultad que entraña conciliar el secreto profesional y la observación científica, se puede avanzar que se han analizado *in situ* procesos negociadores en todas las *consellerías* de la Xunta de Galicia, así como en numerosos organismos autónomos y agencias autonómicas.

<sup>587</sup> Los tipos de relación en la negociación suelen agruparse en la categoría distributiva (aspectos cuantitativos, como la negociación del salario, condiciones económicas u horario) y en la integrativa (aspectos como el clima laboral o la conciliación). En la negociación distributiva los resultados entre las partes se hallan negativamente correlacionados, a modo de suma cero: lo que uno gana lo pierde otro, y viceversa. En todo caso, estos modelos no son modelos puros, y la realidad suele suscitar modelos híbridos o con evoluciones constantes y contradictorias a lo largo del tiempo.



un mayor detenimiento en la averiguación previa de los intereses, expectativas o resistencias de cada una de las partes, así como informaciones esenciales que de otra manera pueden ser pasadas por alto. En todo caso, no se debe obviar el hecho de que la premura en la negociación es una táctica provechosa para quien ostenta la posición de mayor poder –en este caso, la Administración–, pues surte el efecto de reducir el nivel de las demandas de la otra parte así como de aumentar las concesiones en aras de un rápido acuerdo (Montaner, 1992). Sea como fuere, táctica premeditada o sencillamente falta de previsión, el factor temporal afecta decisivamente las posiciones y resultado final del proceso.

Además de los límites temporales que afectan a la fase de preparación, es muy relevante señalar el bajo grado de privacidad existente en las negociaciones en el ámbito laboral. Este factor, especialmente resaltado por Thompson (2004), implica que habitualmente se acaben conociendo por todos los empleados que se muestren interesados, los términos y detalles mínimos del proceso negociador. Este hecho, que puede ser defendible en aras de una mayor transparencia en la negociación colectiva de cara tanto a los empleados como a los ciudadanos (Ortega, 1992: 38), afecta objetivamente al proceso negociador, en que los distintos actores se encuentran altamente encorsetados al saber que todas sus opiniones, tácticas y posiciones serán conocidos en toda la organización, y, lo que es peor, en muchos casos deformados por acción de la lógica comunicativa informal.

Respecto del proceso de negociación propiamente dicho se observa que los distintos actores tienen, en general, un buen conocimiento de las materias a tratar, pero una mejorable<sup>588</sup> preparación en técnicas, estrategias y tácticas<sup>589</sup> de negociación –aun cuando tampoco sería deseable una estricta e inflexible sujeción a una estrategia muy elaborada (Munduate y Martínez, 2003: 83)–. Esta frecuente falta de profesionalización de la dinámica negociadora operaría en coherencia con la tendencia al comportamiento irracional en las negociaciones señalado por Bazerman y Neale (1993), quienes describen cómo al déficit en formación negociadora se sumaría habitualmente un exceso de confianza de los actores implicados en lo relativo a sus capacidades, confundiendo el conocimiento exhaustivo del medio con lo que representa la habilidad o el “saber hacer” negociador.

---

<sup>588</sup> Un ejemplo de esta escasa preparación o profesionalización para la negociación es la frecuencia con que problemas personales o malas relaciones entre actores individuales se mezclan en el proceso de negociación

<sup>589</sup> En este sentido se pueden definir las tácticas como los mecanismos y modelos de conducta que las partes utilizan para influir en el otro y lograr una solución satisfactoria en un encuentro conflictivo (Bacharach y Lawler, 1981).

En todo caso, en ambos actores principales –Administración y sindicatos– se observa una gran disparidad en los niveles de formación negociadora de los distintos sujetos involucrados: no existen apenas “filtros de calidad” que permitan seleccionar a los actores que están medianamente capacitados para el proceso, y termina gozando de mayor ventaja la parte entre cuyos integrantes se cuenta con actores dotados de formación específica.

La táctica basada en *manipular la percepción sobre la relación de poder entre las partes* (Munduate y Martínez, 2003: 98) sí está muy presente: por un lado, las organizaciones sindicales se emplean a fondo para demostrar las capacidades de los empleados, su utilidad y los “peligros” que entraña trabajar en su contra; a su vez, la Administración intentará demostrar la coherencia y la vocación de servicio público de las medidas que se proponen.

También es relativamente frecuente observar en las negociaciones estudiadas cómo los distintos actores comienzan por destacar los puntos en común de sus diferentes posiciones (Fisher y Ury, 1981) para acabar, en un “in crescendo negociador”, por establecer las diferencias difícilmente salvables. Esta táctica es muy interesante al permitir crear un buen clima entre los negociadores y dar la sensación de que se va avanzando (Munduate y Martínez, 2003: 103).

No es frecuente, sin embargo, que se observe el proceso negociador como una oportunidad global de negociación (Thompson, 2004). Los negociadores suelen concentrarse en exceso en el objeto principal de la negociación –en nuestro estudio de caso el sistema retributivo y sobre todo los incrementos económicos–, olvidando otros aspectos que podrían aportar valor a la negociación. Se trataría de la clásica táctica de aumentar el volumen del premio con la finalidad de aumentar las ganancias de cada individuo.

En cuanto al “eje táctico” que se extiende entre las tácticas conciliadoras o las tácticas coercitivas, predominan, a tenor de lo investigado, las segundas, con lo que el resultado frecuentemente es una disminución de los beneficios mutuos que las partes enfrentadas se pueden reportar, disminuyéndose la dependencia mutua y el poder de los actores (Bacharach y Lawler, 1981). Es habitual en este tipo de tácticas observar la presencia del mecanismo coercitivo por excelencia: la amenaza –proveniente esta de cualquiera de las partes– y entendida como *la comunicación del intento de causar un perjuicio a la otra parte si no actúa de un modo determinado* (Munduate y Martínez, 2003: 101).

También sucede en numerosas ocasiones que el margen de negociación es prácticamente inexistente, produciéndose una negociación solo “aparente” y en muchos casos desarrollada con la finalidad de generar seguridad jurídica, dejando huella de la negociación y evitando un procedimiento contencioso. En estos casos la negociación es calificada como “tácita”, al estarse produciendo, “de facto” una obstrucción de los canales de comunicación (Munduate y Martínez, 2003: 58). Por todo ello, es de vital importancia, como señala Thompson (2004), identificar correctamente a los negociadores del proceso, pues es habitual en la Administración que las partes dispongan de personal con alto poder en la negociación que no se hallen presentes.

En otras ocasiones, la Administración encuentra un mayor beneficio en no negociar, incluso en gobernar exclusivamente “por decreto” dándose la situación de “inacción” estudiada por Pruitt (1981), entendida como la falta de una actividad propia de gestión del conflicto entre las partes implicadas<sup>590</sup>. Así sucede, por ejemplo, cuando la capacidad de presión sindical es muy baja, cuando la presión de la opinión pública lo dificulta o cuando se dan presiones para que la negociación sea de perfil bajo ante una legitimidad electoral muy alta. En todo caso, habrá que recordar que cuando la intención es de no ceder un ápice en las posiciones de algunos actores, no estamos propiamente hablando de una negociación, pues negociación y cesión son conceptos simbióticos (Pruitt, 1981; Barach y Lawler, 1981).

---

<sup>590</sup> Así parece estar sucediendo con la forma de gobernar por Real Decreto Ley practicada por el Gobierno central durante la legislatura iniciada en 2011. Resulta innegable, consultando la doctrina mayoritaria, que respecto al sistema de gestión de recursos humanos del sector público se está gobernando con un menoscabado debate o negociación colectiva (Mauri, 2012; Sánchez Morón, 2012).

## **CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES**

A lo largo de las páginas de este trabajo se ha descrito y analizado el comportamiento de un sistema de gestión de recursos humanos con especial referencia al disponible en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Como se ha establecido en el capítulo introductorio, la hipótesis central, que ha orientado todos los capítulos posteriores, ha conllevado la necesidad de comprobar que se cumplía su presupuesto de partida, esto es, que se detecta un bajo grado de institucionalización de la función de recursos humanos debido a distintos factores entre los que destaca, especialmente, la falta de voluntad política de los distintos Gobiernos de la Autonomía.

Para la verificación de la hipótesis central se ha utilizado un método que combina una aproximación cuantitativa (cuestionarios) y otra cualitativa en la que destacan como técnicas de investigación principales la observación directa (participante y no participante), la entrevista en profundidad, los grupos de expertos y las entrevistas semiestructuradas con miembros de la organización.

El enfoque metodológico se ha reforzado sistemáticamente con el recurso a la revisión de la bibliografía fundamental en la materia, el análisis documental, el análisis normativo y jurisprudencial, el análisis estadístico, el vaciado de prensa y, especialmente, la utilización de literatura gris de circulación interna en la organización en que se inserta el objeto de estudio.

La orientación investigadora para el manejo de las técnicas de investigación anteriormente referenciadas se ha encardinado en los rasgos propios de la visión neoinstitucionalista de las organizaciones públicas, prestándose especial atención a la impronta marcada por las normas existentes respecto de la gestión de recursos humanos en el sector público, la tecnología disponible, los recursos disponibles, los comportamientos aceptados y censurados por la organización y su personal, la ideología de las élites y, por supuesto, los rasgos conformadores de la cultura organizativa predominante.

La investigación sobre los cambios en el modelo de gestión de recursos humanos ha sido enmarcada, teórica y conceptualmente, en los principales paradigmas contemporáneos de la Administración Pública. Además de ellos, determinados aspectos relativos a la gestión pública, y en concreto al análisis de la evolución del modelo de función de personal serían incomprensibles sin la remisión a los instrumentos operativos principales que han sido los programas de modernización

y reforma administrativa como vehículos principales para facilitar el cambio organizativo.

El mayor empeño se ha orientado a analizar la realidad organizativa autonómica desde la óptica del ejercicio comparado entre un modelo de gestión de recursos humanos estratégico y un modelo tradicional de función pública. Para ello, ha sido imprescindible investigar en profundidad el alcance y la intensidad de los posibles avances, que permitirían colegir, en su caso, bien la elevada institucionalización de una función moderna, integral, de personal, bien la persistencia de un modelo anclado en una función predominantemente administrativa o, por último, la disponibilidad de una “solución híbrida”, en la que los contenidos clásicos convivirían, coherentemente y, en casiones, en colisión, con filosofías de gestión y prácticas innovadoras.

El objeto principal de investigación se ha abordado desde el análisis de diversas variables que han coadyuvado a la descripción general del modelo y a su contextualización gerencial, permitiendo construir una explicación global del modelo de función de recursos humanos, caracterizado por la vigencia de un modelo de rasgos y contenidos tradicionales y de carácter acentuadamente administrativo.

El primero de los conceptos claves abordados al calibrar la influencia de las diversas variables tenidas en cuenta ha sido el de planificación de recursos humanos. A este respecto, tanto en la revisión global de este subsistema, como en el estudio de caso de la Administración gallega, se ha podido comprobar la inexistencia de un modelo integral y estratégico de planificación de los efectivos necesarios y sus perfiles profesionales. El sistema se resiente en esta función de una falta de sistematización así como de un carácter poco profesional, incremental y de una cierta impronta intuitiva.

En el plano estructural y de ordenación de los recursos humanos persiste, igualmente, un modelo esencialmente vertebrado por el principio de jerarquía y departamentalización. No obstante, esta departamentalización ha adquirido nuevos matices a medida que ha aumentado la complejidad de las organizaciones públicas. Además de la fuerte articulación jerárquica y el fuerte condicionamiento hipernormativista resultante, se ha constatado la presencia de una cierta “macrocefalia” (Ramió, 2009) o excesiva proliferación de puestos de mando como rasgo extensivo a la mayoría de las Administraciones del Estado.

Entre los aspectos que afectan negativamente al modelo se ha hecho especial hincapié en dos fundamentales, como son el de las RPT's y la dirección pública profesional, cuyas orientaciones pueden producir importantes avances en subsistemas

como el de organización, motivación o, asimismo, en el compromiso con los fines organizacionales establecidos.

Los sistemas de reclutamiento y selección parecen estar, a tenor de lo investigado, especialmente anquilosados, detectándose una posición doctrinal común favorable a la irrupción de nuevas técnicas de selección, profesionalización de los órganos de selección y al establecimiento de una mayor coordinación entre los requerimientos del puesto, el proceso selectivo y las competencias que reúnen los aspirantes a empleados públicos.

También se ha comprobado, por otra parte, el buen nivel alcanzado por algún subsistema concreto como el de formación, claramente instalado en un impulso modernizador al hilo de las nuevas tecnologías y la teleformación. No obstante, la crisis actual deja entrever que, a pesar del discurso oficial, el sistema formativo sigue ocupando un lugar “menor” en las políticas de personal, y los recortes presupuestarios están afectando con especial dureza a esta área estratégica y de especial simbolismo.

Unido al sistema formativo, cabe mencionar el subsistema de desarrollo de la carrera profesional, que tras experimentar un momento “esperanzador” al hilo de la promulgación del EBEP, parece haberse estancado desde 2008 con el advenimiento de la crisis. Este subsistema es especialmente determinante para conseguir optimizar los efectivos y facilitar el desarrollo profesional de los mismos sin un aumento de gasto. Las fórmulas para conciliar todos estos intereses requieren voluntad política y asunción de riesgo, elementos cuya concatenación ha resultado tradicionalmente quimérica.

La evaluación, subsistema defendido con vigor tanto por la NGP como por el paradigma de la gobernanza, ha experimentado un nuevo impulso al hilo de la crisis actual y la necesidad acuciante de controlar más eficazmente el gasto público. En el plano de la gestión de recursos humanos, la tendencia actual es favorable a los sistemas contextuales, en los cuales, la evaluación cuantitativa basada en la productividad de las unidades es reemplazada por la de aptitudes, resultados y actitudes en el curso del desempeño del puesto de trabajo.

La perspectiva del sometimiento a mecanismos formales y objetivos de control de la productividad podría constituir una alternativa a los recortes generalizados e indiscriminados y a la explosión discursiva e ideológica sobre la falta de eficacia de los servicios y los empleados públicos. Los empleados son favorables y comprenden la existencia de mecanismos evaluadores, lo que favorece una medición de la



productividad exenta de la asunción de presupuestos intencionadamente dados por sentados.

Al punto anterior cabe añadir que se ha verificado el cumplimiento una de las directrices defendidas por la NGP en cuanto al sistema retributivo, esto es, la extensión de complementos retributivos variables en función de los resultados alcanzados. Como se ha podido investigar a lo largo de estos años, junto a los tradicionales complementos retributivos, excesivamente rígidos y uniformes se han ido introduciendo incipientemente elementos propios de un modelo de retribución por resultados (complemento de productividad). No obstante esta tendencia, experimentada especialmente en los primeros momentos de la crisis iniciada en 2008, parece haber sido reemplazada por un enfoque opuesto en la que el recorte salariales generalizado, uniforme e independiente de la carga de trabajo o de la buena ejecución del mismo deviene imperativo. Una vez más se constata el advenimiento de una fórmula de eficiencia basada en el control como alternativa a una política de recortes generalizados que está abriendo brechas laborales permanentes entre los empleados públicos y las organizaciones en las que trabajan, despreciándose el valor de la disponibilidad de un clima laboral benigno.

La organización del trabajo sigue marcadamente orientada por una dirección excesivamente centralizadora, alejada de la experimentación de estructuras productivas más horizontales, innovadoras y con capacidad de aprovechar las capacidades de los empleados, independientemente del lugar que estos ocupen en el escalafón jerárquico. La reorientación en esta materia es imprescindible, de modo que las nuevas formas de organización deberían implantarse a corto plazo habida cuenta el deterioro acelerado de los niveles de motivación y la exigible búsqueda de nuevos incentivos.

No obstante, es necesario destacar respecto del caso gallego analizado, que el nivel de preparación de los directivos públicos en relación con la concepción del sistema productivo ha aumentado, por lo cual, si bien como insistimos no están protocolizadas formas horizontales de trabajo, en la práctica se ha constatado una experimentación minoritaria de modelos de producción más participativos.

La cultura organizativa y los circuitos de comunicación analizados han arrojado resultados similares en términos de compromiso personal-organización. A ello no ha contribuido, desde luego, el intenso ataque discursivo de las élites políticas y empresariales poniendo en duda la solvencia y las capacidades de los empleados públicos. Junto a este factor, la proliferación del recurso a la provisión por libre

designación o a la intervención más acusada de personal eventual (asesor), componen un cuadro inquietante, en el que resulta evidente la emergencia de una percepción muy extendida de quebrantamiento de la justicia o equidad interna.

Por su parte, el sistema de relaciones laborales y, en especial, el tratamiento en su seno de medidas de conciliación venía gozando hasta 2008 de una ventana de oportunidad. Sin embargo, desde entonces, los datos muestran una tendencia inversa. La reorientación de este subsistema, marcada por una obsesión “eficientista”, está deteriorando inusitadamente rápido el modelo de relaciones laborales vigente. Al margen del contexto de emergencia que propicia este deterioro, se han podido observar cambios en la disposición de las élites estatales y autonómicas hacia el modelo de relaciones laborales. Este cambio de disposición resulta especialmente preocupante, pues parece sustentarse más en el desgaste político de las posiciones de control y reivindicación de los agentes sociales que en elementos conceptuales de sólida base teórica, y todo ello al margen de que estos mismos agentes sociales deberían también reformular determinados atavismos, posiciones y rigideces en su funcionamiento.

El estudio de caso de la política retributiva corrobora esta interpretación e ilustra elocuentemente el abuso de la situación de “actor preponderante” de que goza la Administración, y ello aún cuando toda la normativa sigue insistiendo profusamente en la necesidad de practicar la negociación como forma de relación básica de la organización con sus empleados.

Otro grupo de subsistemas y elementos estudiados se sitúan en el umbral de la ambigüedad, no evidenciando, por un lado, desviaciones radicales respecto al modelo tradicional de función pública e, incorporando, por otro, técnicas que demuestran el conocimiento de aspectos clave de una función moderna, así como un cierto “saber hacer” que corroboraría el advenimiento de un impulso transformador. Dentro de este tercer grupo, que visualiza la tendencia contradictoria de cambio y continuidad señalada por Ackroyd (2007: 21), encajarían las prácticas de “trabajo horizontal” (trabajo en equipo, trabajo en red, reuniones horizontales para la planificación e innovación), y ello a pesar del mantenimiento de una estructura jerárquica tradicional. También es destacable, en este mismo sentido, la emergencia de rasgos de una incipiente cultura de orientación a los resultados en el contexto de un sistema cultural procedimentalista, así como la incorporación de prácticas de capacitación y gestión de calidad o la progresiva preocupación por el carácter esencial otorgado a las habilidades directivas.

Los subsistemas de recursos humanos se han puesto bajo el foco de la determinación de la influencia que sobre ellos ejercen variables de índole gerencial interna, pero también de otras que conectarían el modelo actual de recursos humanos con factores sistémicos o contextuales. En concreto, la ideología de las élites político-económicas, administrativas e intelectuales; el marco jurídico-normativo; la opinión pública; el grado de innovación ambiental; la incidencia del contexto político, económico y social; o el grado de desarrollo del modelo de relaciones laborales, han permitido aportar evidencias que coadyuvan a explicar los rasgos presentes en el modelo actual de gestión de recursos humanos.

Junto a los distintos grupos de variables analizadas y la descripción de sus correlaciones, se han ido esbozando algunas líneas de mejora de las deficiencias encontradas. Estas vías exploratorias de solución se han incorporado desde la firme convicción de que aún en un entorno de crisis profunda como el actual, son posibles soluciones innovadoras que concilien la mejora de los entornos laborales y el desarrollo profesional y personal, con un aumento de la productividad y la calidad final del servicio público realizado; todo ello, obvia señalarlo, sin incremento del gasto público.

Lo más importante, en todo caso, es que se ha conseguido corroborar, mediante el examen de la acción de las distintas variables, que el modelo de función de recursos humanos autonómico gallego presenta una baja institucionalización motivada principalmente, como se había aventurado inicialmente, más por una falta de voluntad política de los distintos gobiernos que por las limitaciones legales, económicas, técnicas o “ambientales” que pudieran afectar al modelo de gestión de recursos humanos. Se ha constatado, igualmente, que existen muy pocos incentivos para el cambio de modelo, y casi todas las variables y conceptos analizados presentan una cierta vis obstaculizadora al proceso de cambio e innovación.

No podemos dejar de señalar, no obstante, dos obstáculos principales que han afectado contundentemente al proceso investigador abordado: por un lado, la propia opacidad “tradicional” en la que se sitúan las Administraciones, deudora, quizás, de su caracterización como organizaciones de nexo débil marcadamente afectadas por la exposición a la dinámica de confrontación política; y, por otro lado, la profunda transformación que la crisis iniciada en 2008, inusitadamente rápida y globalizadora, ha suscitado en el sector público y, en particular, en la dimensión administrativa de la función de personal. La rapidez de los cambios imprimidos en el contexto de la crisis ha cuestionado algunos de los axiomas sobre los que durante décadas se asentó el modelo público de recursos humanos.

Dadas estas circunstancias, los esfuerzos debieron redoblar. Frente a la opacidad del objeto de investigación, se ha tenido que profundizar en un acercamiento al objeto de estudio desde la perspectiva participante. Para ello se dedicaron enormes esfuerzos a la observación directa e indirecta, los contactos formales e informales, y, como no podía ser de otra manera, a la compleja observación de la cultura organizativa subyacente. Por su parte, la realidad aceleradamente cambiante configurada por la crisis económica ha exigido una reorganización permanente de las observaciones realizadas y los argumentos mantenidos durante el proceso de estudio.

Este contexto investigador inesperadamente dinámico supuso para quien subscribe, desde el punto de vista intelectual, un desafío y estímulo en la fase final de elaboración de esta tesis. Las palabras de Sánchez Morón (2012) pronosticando un abrupto cambio en las condiciones de los empleados públicos ilustran convenientemente lo que parece una exigente tendencia que ha afectado de manera frontal la secuencia investigadora: *En fin, el conjunto de los empleados públicos, incluidos los funcionarios, deberán entender que la inamovilidad en el empleo y, en particular, en su puesto de trabajo no es ya algo que esté asegurado para siempre, que probablemente deberán trabajar más tiempo con peores condiciones económicas, y que su progresión profesional no está ya garantizada por el mero hecho de pertenecer a un cuerpo, escala o categoría y por la antigüedad o el transcurso del tiempo.*

Frente a esta tendencia marcada por la situación de crisis y aun reconociendo el consenso general en la necesidad de flexibilización, el nuevo modelo de gestión de recursos humanos no puede construirse en oposición a los valores del servicio público comunes a cualquier sociedad democrática avanzada y a un modelo de gobernanza que exige de sus empleados públicos eficiencia pero también transparencia, imparcialidad, equidad o responsabilidad social. La crisis actual debe propiciar incluso las soluciones innovadoras, que, ahorrando recursos, permitan optimizar los efectivos existentes, combinando un mejor servicio público con medidas de desarrollo integral de las capacidades y competencias que poseen los empleados públicos. Quizás haya llegado la hora de desplegar un verdadero modelo de gestión por competencias, poniendo en valor todo el potencial de “materia gris” que poseen –sin conocerlo a veces– las Administraciones públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, J y Rockman, B (1988) "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State". *PAR*, VOL 48/1988.

Aberbach, J y Rockman, B (1999) "Reinventar el gobierno: Problemas y perspectivas". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 15, INAP. Madrid.

Abreu, F. J. (1999), "A Avaliação do desempenho na Administração Pública". *REGAP*, nº22. Mayo–agosto.

Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., Walker, R. M. (2007), "Public Management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis" *Public Administration*. Vol. 85, nº1.

Acuerdo del Consejo de Ministros (1998), "Implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la AGE". Publicado en el BOE del 7/08/98.

Acuerdo Administración del Estado – Sindicatos (2002), "Acuerdo para la modernización y mejora de la administración pública". Publicado en el BOE del 18/11/02.

Acuerdo Gobierno de Extremadura – sindicatos de función pública (2008) para la implantación de la carrera horizontal. Mimeografiado.

Acuerdo Gobierno – Sindicatos (2009), "Acuerdo para la función pública en el marco del diálogo social 2010–2012". Publicado en el BOE del 26/10/09.

Adams, S. (1963), "Toward and understanding of inequity". En *Journal of Abnormal and social psychology*, Nº 67.

AEVAL (2009), *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Ministerio de Presidencia.

AEVAL (2009a), *La percepción social de los servicios públicos en España (1985–2008)*. Ministerio de Presidencia.

AEVAL (2009b), *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Ministerio de Presidencia.

Agranoff, R. (2007), *Managing whithin networks. Adding value to public organizations*. Wasinghton, DC, Georgetown University Press.

Aguilar Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007), *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México D.F.

Alfonso, C. L. (2011), "Libertad sindical y negociación colectiva en el empleo público". En *Cuadernos de la Fundación 1 de mayo* de CCOO. Julio 1997.

Allison, G. (1982), "Public and private Management: Are they fundamentally alike in al unimportant respects?". En Perry, J. and Kraemer, K. (Eds.), *Public Management: Public and Private perspectives*. Mayfield Publishing. California.

Almunia, J. (1992), Prólogo del libro de Isabel Orzogoso y Hervé Serieyx, *Cambiar el cambio*. Instituto Summa, Madrid.

Amstrong, M. (1999), *A handbook of human resource management practice*. Koogan Page. London.

Amstrong, M. (2006), (10ª edición) *A handbook of human resource management practice*. Koogan Page. London.

Aoiz Iriarte, R. (1984), *Técnicas psicosociales en la administración pública*. INAP. Madrid.

Appleby, B.P. (1949) *Policy and Administration*, University of Alabama Press.

Araujo, J.F. y Varela Álvarez, E (2011) "La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: Una aproximación comparada" Ponencia presentada en X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Murcia.

Arellano, D. y Cabrero, E. (2005), "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". En *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Arenas Cabello, F. (2008), "La negociación colectiva en la función pública". Programa en RadioUned.

Arenilla Sáez, M. (1994), "Gasto público y crisis económica". Santiago de Compostela, Ponencia presentada en la Escuela Gallega de Administración Pública.

Arenilla Sáez, M. (1995), "La estructura de la administración pública: análisis, evaluación y propuestas". Capítulo 2 del libro *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (Dir. Andrés Rodríguez Fernández).

Arenilla Sáez, M. (1995a), "Crise dos recursos públicos, xestión pública e tendencias privatizadoras". Xornadas de estudo sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise.

Arenilla Sáez, M. (1996), "La implantación de la "Nueva gestión Pública" en el "viejo" continente: La experiencia anglosajona como modelo". Paper presentado en el II congreso español de Ciencia Política y de la Administración.

Arenilla Sáez, M. (1997), "La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora". *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº7-8 Septiembre 1996–abril 1997.

Arenilla Sáez, M. (2005), "La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas". Revista *Presupuesto y Gasto Público*.



Ariel A. Turcios (1997), "Modernización de la administración pública en Honduras en el marco de la reforma institucional del Estado". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19, 20, 21 de junio.

Arnau Ibarreta, E. (1999), "Modelos de relaciones laborales en las Administraciones Públicas del 2000". Secretario de Acción Sindical de FSAP, CCOO. Ponencia de *Las Administraciones Locales ante el 2000*. Febrero. Barcelona.

Aronson, E. (1999), "The social animal".Worth publishers. Nueva York.

Aucoin, P. (1990), "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". *Governance* 3.

Aucoin, P. (1997), "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos". Capítulo 22 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Ayala Egea, J. M. y Espino Martín, J. J. (2007), *Las RPTS. Clasificación, descripción y valoración de los puestos de trabajo*. Libro de CCOO – Formación continua.

Aymerich, C. I. (1992), "Recensión sobre Kliksberg, gerencia pública en tiempos de incertidumbre". *REGAP* N° 0. Septiembre–diciembre.

Ayuntamiento de Logroño (Servicio de Personal) (1999), "Certificación de calidad en servicios municipales".

Baena del Alcázar, M. (1984), *Estructura de la función pública y burocracia en España*. IVAP. Oñati.

Baena del Alcázar, M. (1995), *Curso de ciencia de la Administración*. Tercera edición. Ed. Tecnos.

Baena del Alcázar, M. (1996), "La modernización administrativa. Introducción general a los problemas planteados". *RVAP* N° 45 (II). Mayo–agosto.

Baena del Alcázar, M. (2000), *Curso de ciencia de la Administración*. Cuarta edición. Ed. Tecnos.

Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. MAP, Colección Estudios e Informes.

Ballart, X. (2001) *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Ed: Díaz de Santos. Madrid.

Ballart, X. y Ramió, C. (1996), "Indicadores para el control de la gestión de personal". *GAPP* nº 5-6.

Ballart X. y Ramió, C. (2000), *Ciencia de la administración*. Ed. Tirant lo Blanch.

Bañón i Martínez, R. (1993), "La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas". *Política y Sociedad*, N° 13.

Bañón i Martínez, R. y Carrillo, E. (1996), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos. La productividad y la calidad en la gestión pública". En Rafael Bañón i Martínez. Colección xornadas e seminarios nº 15, EGAP. Xunta de Galicia.

Bañón, i Martínez, R. y Carrillo, E. (1997), *La Nueva Administración Pública*. Alianza Ed. Madrid.

Barbero Manzanal, M. y González Quirós, E. (1995), "La persona, el puesto y el entorno, factores esenciales de un proceso de selección". Revista *Capital Humano*. Noviembre.

Barnard, C. (1959), *Las funciones de los elementos dirigentes*. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid.

Barriga Muñoz, M. (1999), "Gestión del clima laboral y gestión de recursos humanos". Ponencia presentada en *Perspectivas y experiencias de innovación en la gestión de recursos humanos*. Barcelona.

Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*. En Fondo de Cultura económica. México.

Barzelay, M. (1999), "La nueva gestión pública: un marco de referencia para la modernización". Ponencia presentada a las jornadas *Las Administraciones Públicas locales ante el 2000*. Febrero. Ayuntamiento y diputación de Barcelona.

Barzelay, M. (2000), *The new public management, improving research and policy dialogue*. University of California Press. Berkeley.

Barzelay, M. (2003). "La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita". En *Gestión Política Pública*. II semestre 2003, Vol. 12, pp. 241–252.

Barzelay, M. (2006), "O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gobernamentais; como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais". En *REGAP*, Vol 1. Nº2.

Bas Monerri, J. (2005), en Jornadas "Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas". En *Revista Sociedad de la Información*. Septiembre.

Bastida. F. J. (2012), "El desprecio político al funcionario". Mimeo.

Bastos Boubeta, M. A. (1995), "Da administración pública á xestión pública". Colección *Conferencias e documentos*, nº9. EGAP.

Bastos Boubeta, M. A. (1997), "Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia". En *Revista Galega de Administración Pública*, nº 17.

Bastos Boubeta, M. A. (1998), "Burocracia, burocratización e reforma administrativa". Colección *Ciencias Políticas e da Administración*, nº3. EGAP.

Bastos Boubeta, M. A. y Seijo Vilamizar, J (2009) "Las fracasadas políticas de calidad en la Gestión Pública: el caso español". En *Revista Enfoques*, Vol. VII Nº 11, pp. 85/129.

Bastos Boubeta, M. A. y Bouzas Lorenzo, R. (1995), "Planeamiento estratégico e gestión de recursos humanos nas AA.PP.". *Revista Cooperativismo Social* nº 12.

Bazerman, M y Neale, M (1993), *La negociación racional en un mundo irracional*. Barcelona. Ediciones Paidós Empresa 20.

Beecher, D. D. (2003), "The next wave of civil service reform". *Public Personnel Management*. Vol. 32.

Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Quinn Mills, D and Walton, R (1984) *Managing Human assets*, The free Press, New York.

Behn, R. (1996), "La evaluación de "ET CHOICES" ". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6.

Beltrán Villalba, M. (1996), "De la reforma de la Administración al control de la calidad de los servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6.

Beltrán Villalba, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid.

Beteta Barreiro, A. (2012) Protocolo para el acuerdo con las organizaciones sindicales. Secretaria de Estado de Administraciones Públicas. Mimeografiado.

Bevir, M. y O'Brien, D. (2001), "New labour and the Public Sector in Britain". *Public Administration Review*, 51.

Blake, R.R., McCanse, A.A. (1991) *Leadership dilemmas-grid solutions*. Houston, Gulf Publishing.

Blanco Gaztañaga, C. (2005), "La carrera administrativa". En *Presupuesto y gasto público* 41/2005. Secretaría General de Presupuestos y gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

Blau, P.M. y Scott, R.W., (1993) "El concepto de organización formal" Lectura 17 del libro de Ramió y Ballart: *Lecturas de Teoría de la Organización*. MAP

Blondel, J. (1982), *The organization of governments*. Sage: Londres.

Blum, J. N. (1948) *Landowners and agriculture in Austria, 1815–1848*. (Baltimore: The Johns Hopkins Press)

Bobrow, B., y Dryzeck, J, S. (1989) *Policy Analysis by Design*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Bohlander, G. y Scott, S. (2007) *Administración de Recursos Humanos*. Ed: Thomson learning.

Bontis, N, Dragonetti, N C., Jacobsen, K y Roos, G (1999) "The knowledge toolbox: a review of the tools available to measure and manage intangible resources, *European Management Journal*, 17 (4), pp 391-402.

Börzel, T.A. (1997), "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance" *European Integration Online Papers* (EIOP) vol 1: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>. Consultado en febrero de 2011.

Borrás Betriu, R. (2002), "El primer gobierno del general Franco". Revista *Historia y Vida*. Nº 410. Barcelona.

Bouckaert, G.(1995), "Measuring Quality". En Pollitt, C. y Bouckaert, G. (Eds.). *Quality improvement in European Public Services. Concepts, cases and commentary*. Sage Publications: London.

Bouckaert, G. (1996), "La medición de la eficiencia: El caso del registro civil en Flandes. La productividad y la calidad en la gestión pública". En Bañón i Martínez, R. Colección *xornadas e seminarios*. Nº 15. EGAP, Xunta de Galicia.

Boulding, K.E., (1956) "General systems Theory. The skeleton of science" en *Management Science* 2 pp. 197-208. Institute of Management Sciences.

Bouvaird, T. (1996), "Los enfoques actuales para la evaluación del rendimiento en el Reino Unido". *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Bañón i Martínez, R. Colección *xornadas e seminarios*, nº 15. EGAP, Xunta de Galicia.

Bouzada Romero, J. (1993), "A Reforma administrativa autonómica de Galicia. Seminario bilateral hispano alemán: Reforma administrativa". Colección *Xornadas e seminarios*, nº5. EGAP.

Bouzada Romero, J (1995), "El papel de la Inspección General de Servicios en la reforma administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº2.

Bouzada Romero, J. (1997), "La evaluación del rendimiento en el proyecto de ley de reforma de la función pública". Información mimeografiada.

Bouzada Romero, J. (1998), "Programa de Evaluación del rendimiento Xunta de Galicia". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19, 20, 21 de junio.

Bouzas Lorenzo, R. (1999), *Autonomía, organización y recursos humanos*. Tesis de doctoramiento mimeografiada.

Bouzas Lorenzo, R. (2004), "La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía". Instituto de Ciéncias Polítiques i Sociais. Barcelona.

Bouzas Lorenzo, R. (2010), "En busca de un lugar en la ciencia política y de la Administración: el marketing público en el marco de las corrientes contemporáneas de gestión pública". Ponencia mimeografiada.

Bouzas Lorenzo, R. (2011), "Sector Público: Los recursos humanos en las Administraciones Públicas en España". Publicado en Gutiérrez, R. y Martínez, M. (Eds). *Gestión de Recursos Humanos. Contexto y políticas*. Thomson-Civitas 2011. Madrid.

Bouzas Lorenzo, Ramón (2011a), "Xunta de Galicia. Los retos de la organización y de la dirección en la era digital" *Ponencia presentada en Uvigo*. Mimeo.

Bouzas Lorenzo, R., Diz, I., García, C. (1998), "Xunta de Galicia: renovación e permanencia das elites políticas". Revista de *Escola Galega de Administración Pública*. Nº 20. Xunta de Galicia.

Bouzas Lorenzo, R., Diz, I., García, C. (2004), "Las élites de la Administración y el sector público en Galicia". *Revista de investigaciones Políticas y Sociológicas*. Vol. 3, nº 002. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.

Bouzas Lorenzo, R., Varela Fernández, E (2005) "Caminos paralelos, deficiencias comunes: aproximación a los modelos públicos de recursos humanos en España y Portugal", en *Gestión y análisis de políticas públicas* 32.

Boxall, P F (1992) "Strategic human resources management: a beginning, a new theoretical direction, *Human Resource Management Journal*, 2 (3), pp 61–79.

Bozeman, B. (1996), "Los fundamentos de la gestión pública estratégica". Capítulo 17 en *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP.

Bresser Pereira, L. C. (1997), "Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil". Revista del CLAD *Reforma y democracia*, nº 9. Octubre.

Brugué, Q. (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública". En *GAPP*, nº 5–6.

Brugué, Q. y Gomá, R. (2009), "Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades" Capítulo del libro: *Respuestas locales a inseguridades globales*. Fundación CIDOB. Barcelona.

Brugué, Q. y Subirats, J. (1997), Introducción al libro: *Lecturas de Gestión Pública*. MAP.

Burack, E. (1990), *Planificación y aplicaciones creativas de recursos humanos*. Ed. Díaz de Santos. Madrid.

Cabeza Pereiro, Jaime (2010) "Participación e representación dos empregados públicos". En *Xornadas sobre dereito social e Administración Pública*. EGAP. Santiago de Compostela.

Caiden, G. (1991), *Administrative reforme comes of age*. Berlín: Walter de Gruyter.

Caiden G. (1994), "Revitalización de la Administración Pública". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*.

Caiden, G. y Caiden, N. J. (1998), "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público". En Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, nº 12. Octubre. Caracas.

Cámara del Portillo, D. (2007), "Estatuto Básico del Empleado Público". UNED, programa de radio *El mundo del derecho*. 24 de noviembre.

Caminal Badía, M. (1996), *Manual de Ciencia Política*. Ed. Tecnos. Madrid.



Canales Aliende, J. M. (1993), "La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa". *REGAP*, nº5.

Canales Aliende, J. M. (1995), "El control de la gestión pública". Xornadas de estudio sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise.

Canales Aliende, J. M. (2002), *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Editado por Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Canales Aliende, J. M. y Rodríguez Álvarez, J. M. (1996), *El informe PICQ*. Colección monografías, nº 11. EGAP.

Cancela Rodríguez, J. y Pereira Santiso, C. (1993), "Xornadas sobre o Estatuto da Función Pública". *REGAP*, nº 5

Cantero, M. J. (2008), Conferencia sobre el EBEP. Jornadas de la EGAP: *As Administracións Públicas son persoas*.

Cardona Peretó, F. (2006), "Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE". Ponencia presentada en la *UIMP*. Agosto.

Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008), "El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas". En *Gestión y Política Pública*. Primer semestre. Vol. XVII, nº 1.

Carroll, J. (1995) "The rhetoric of reform and political reality in the National Performance" En *Public Administration review*, vol 55, Nº 3.

Carter, N. (1991), "Learning to measure performance: The use of indicators in organizations". *Public administration*, Vol. 69.

Castells Arteche, J. M. (1989), "Proyectos en torno a la reforma administrativa en las CC.AA". IVAP.

Castells Arteche, J. M. (1992), "Notas póstumas sobre la reforma española". *RVAP*, nº34.

Castillo Blanco, F. (1993), *Acceso a la Función Pública*. Ed. Comares.

Castillo Blanco, F. (2002) *El sistema retributivo en la función pública española*. Ed: Marcial Pons.

Castillo Blanco, F. (2007), "Los derechos retributivos de los empleados públicos". Capítulo sexto del Libro: *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Sánchez Morón, M.) Ed. Lex Nova. Valladolid.

Castillo Blanco, F. (2008), "El Estatuto Básico del empleado público: ¿Hasta dónde llegan las bases?". III Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo. Granada.

Castillo Blanco, F. y Sánchez Morón, M. (2008), *Comentarios a la Ley Del Estatuto Básico Del Empleado Público*.



Catalá Polo, R. (1998), "El Empleo Público: Consideraciones generales y perspectivas". En el volumen colectivo *Situación Actual y Tendencias de la Función Pública Española*. Ed. Comares. Granada.

Catalá Polo, R. (2005), "Directivos Públicos". En *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005: 211–225. Instituto de Estudios Fiscales.

CEBEP (2005), *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP*. INAP. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

Cerrillo i Martínez, A. (2005), "La gobernanza hoy". Introducción del libro del INAP: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo i Martínez, A. (Coord.).

CES (2004), Informe del Consejo Económico y Social.

Chaqués Bonafont, L. (2001), "Policy networks y política farmacéutica". En *Revista Española de Ciencia Política*, nº4, Abril.

Chaqués Bonafont, L. (2004), *Redes de Políticas Públicas*. CIS y Siglo XXI de España editores. Madrid.

Chevalier, J. y Loschak, D. (1983), "Ciencia Administrativa". Instituto Nacional de Administración Pública. Francia.

Christensen, T y Laegreid, P. (2003) "Administrative reforma policy: The challenges of turning symbols into practice", *Public Organization Review*, 3.

CIS (2006), Estudio sobre la imagen de la Administración Pública que tienen los españoles. Centro de Investigaciones Sociológicas.

CIS (2006a), Estudio 2604. Sobre percepción de los funcionarios sobre aspectos de gestión de recursos humanos. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Coleman, S. (2003), "Innovation and Global Trends in Human Resource Management Practises". En *Handbook of Public Administration*, Peters, B.G. y Pierre, J. Sage: Londres.

Consejo Superior de Deportes (1993), *Manual del sistema de evaluación del desempeño en los puestos de trabajo en el consejo superior de deportes*. Ministerio de Educación y Cultura. Ejemplar mimeografiado.

Consello de Contas (2003), Informe do Consello de Contas de Galicia.

Consello Galego de Relacións Laborais (CGRL) (2010). Informe sobre a situación sociolaboral da Comunidade Autónoma Galega. Anexo de investimento e emprego público.

Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e xustiza (2008) "Acordo sobre criterios e actuacións a realizar en desenvolvemento do artigo 28 da Lei de Función Pública de Galicia". Celebrado con las OO.SS: CIG, CCOO y UGT. Mimeografiado.

Coopers and Lybrand (1996), "Enfoque metodológico para la elaboración de un sistema de evaluación de rendimiento". META (Grupo consultor). Información mimeo.

Corral Villalba, J. (2000), *Manual de gestión del personal en la Administración Local*. Ed. Civitas. Barcelona.

Corral Villalba, J. (2007), *La negociación colectiva de la evaluación del desempeño*. Colección: Formación FSAP-CCOO.

Corrales, J y Caínzos, M. (2008) "Una experiencia de integración de investigación y formación al servicio de la mejora de la gestión: el modelo de la EGAP". CLAD. Argentina.

Cortés Carreres, J. V. (2001), *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*. Ed. Dykinson, Madrid.

Crespo Montes, L. F. (1985), "Experiencias españolas en materia de reforma administrativa". Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración. INAP.

Criado, J.I. y Barrero D. F. (2006) "Barreras para la integración de la Calidad de los Servicios Públicos en la Administración. Ponencia presentada al Congreso Tecnim@p, Sevilla.

Crozier, M. (1993), "Datos elementales de un círculo vicioso burocrático" del libro *El fenómeno burocrático*. Capítulo 18 del libro del MAP: *Lecturas de Teoría de la organización..* Ramió, C y Ballart, X.

Crozier, M. y Thoening, J.C.(1993), "La regulación de los sistemas complejos" Capítulo 20 del libro del MAP: *Lecturas de Teoría de la organización..* Ramió, C y Ballart, X.

Crozier, M. (1996), "La necesidad urgente de una nueva lógica". Capítulo 1 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Crozier, M. (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Nº 7.

Cuenca Cervera, J. (2008), "O emprego público local en España (1984–2006): Configuración e dinámica dunha institución errada". *REGAP*. Xunta de Galicia. Vol. 3, Nº2.

Cuenca Cervera, J. (2010), *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Colección de libros, estudios y documentos. INAP.

Cuesta Entrena, R. (2002), *Curso de derecho administrativo*. Ed. Tecnos.

De Dreu, C y De vliert, E. (1997), *Using conflict in organizations*. London Sage.

De Larra, M. J. (1883), "Vuelva usted mañana". El Pobrecito Hablador, nº 11, enero de 1833.

Del pino Matute, E. (2004), *Los ciudadanos y el estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. INAP.

Del Rey, Guanter (1986), *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*. INAP. Madrid.

Delgado Padial, A. (1995), "Motivación y satisfacción laboral". En Rodríguez Fernández, A. (Dir.). *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Ed. Tecnos.

Denhart, R. B. (1990) *Public Administration Theory: The state of the discipline*, en Lynn, N. y Wildawsky, A., pp 43-72.

Dewing, E. (1999), *Calidad, productividad y competitividad*. Ed: Díaz de Santos. Madrid.

De Val Pardo, I. (1999) *Administración de entidades públicas*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Díaz Carrera, C. (2007), "Lidereazgo creativo". Director de los episodios 1,2, y 3de RTVE: "Liderazgo creativo".

Dilulio, J. J. (1993), "Measuring performance when there is no bottom line". Article for the U.S. Department of Justice. 143-156 pp.

Dilulio, J. J. (1994), *Overregulating Government*. The Brookings Institution. Washington, D.C.

Downs, G. y Larkey, P. (1986), *The Search for Government Efficiency*. Random House. New York.

Drucker, P. (1954), *The practice of management*. Eds: William Heinemann limited.

Drucker, P. (1993), *La Sociedad Poscapitalista*. Ed. Apóstrofe. Madrid.

Dunleavy, P. y Hood, C. (1995), "De la Administración Pública tradicional a la nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora en diversos países desarrollados". Revista *Gestión y Análisis de políticas públicas*. Nº3.

Dupuy, F. y Thoenig, J. C. (1993): "Rigidez burocrática y flexibilidad administrativa". En *Lecturas de teoría de la organización*. Volumen II. MAP 1993.

Dussauge Laguna, M. (2009) "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Nº2, 2009. Centro de investigación y docencia económicas. México.

Echebarría, K. (1989), "El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública". En *Administración y Autonomía*, nº5, IVAP.

Echebarría, K. (1993), "La Administración pública en la era del Management". Tesis doctoral mimeografiada.

Echebarría, K. (2010), Ponencia inaugural del Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública. Victoria– Gasteiz.

Echebarría, K. y Mendoza, X. (1993), "La especificidad de la gestión pública: el concepto de Management público". Mimeo.

EGAP – Xunta de Galicia (2006), “Necesidades formativas do persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de organización e de posto”. Colección informes nº3. Xunta de Galicia.

EGAP – Xunta de Galicia (2006a), “Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica”. Colección informes nº8. Xunta de Galicia 2006.

EGAP – Xunta de Galicia (2006b), “Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración Autonómica: Un deseño de investigación”. Documentos de traballo. Nº02. EGAP. Xunta de Galicia 2006b.

EGAP – Xunta de Galicia (2007), *Necesidades formativas do persoal da Administración da Xunta de Galicia: Nivel Individual*. Colección informes Nº 07.

EGAP – Xunta de Galicia (2009), *Manual de xestión de persoas e equipos de traballo nas organizacións públicas. Unha visión para a Xunta de Galicia*.

EGAP (2010), *Memoria de actividade 2010*. Versión online en: [www.egap.xunta.es](http://www.egap.xunta.es). Consultado en marzo 2012.

Elcock, H. (1997), “Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública”. Capítulo 19 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Eliassen, K. y Kooiman, J. (1987), "Introduction". *Managing Public Organizations*. London: SAGE. Eliassen, K. and Kooiman, J. (Eds).

EPA (2010) Encuesta de población activa en España. Disponible online en [www.ine.es](http://www.ine.es) Consultado en febrero de 2011.

Espinosa, J. L. (1994), "Aspecto económicos, profesionales y sociológicos de la motivación laboral". Seminario sobre motivación del personal.

Etkin, J y Schvarstein, L. (1992), Identidad de las organizaciones: invarianza y cambio. Ed. Paidós. Colección Grupos e Instituciones, Nº 24.

Etzioni, A. (1993) “Sumisión, metas y eficacia” Lectura 16 del libro de Ramió y Ballart: *Lecturas de Teoría de la Organización*. MAP

Evans, M. (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”. *Gestión y Política Pública*, vol. II, nº2, segundo semestre.

Falcao Martins, H. (1997), “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y Administración”. En Revista del CLAD *Reforma y democracia*. Nº 9. Venezuela.

Farnham, D. y Horton, S. (1993), *Managing the New Public Services*. MacMillan. London. Farham and Norton.

Fayol, H. (1987), *Administración industrial y general: principios de la Administración científica*. Ed. Orbis. Barcelona.

Férez Fernández, M. (2006), *La carrera administrativa: Nuevas perspectivas*. Estudios de Relaciones Laborales, CEMICAL. Barcelona.

Fernández Álvarez, P. (2008), "Estatuto Básico de la Función Pública en España". Ponencia presentada en el XII Congreso internacional del CLAD. Buenos aires.

Fernández Caveda, A. (1990), *Gestión integrada de recursos humanos*. Ed. Deusto.

Fernández Gutiérrez, M. y Díaz Fuentes, D. (2009), "¿Por qué es tan alta la temporalidad en el sector público español?". En *Revista Fundación 10 de mayo* CCOO. Diciembre.

Ferreira Fernández, X. A. (2002), *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*. INAP.

Ferreira Fernández, X. A. (2012), Entrevista sobre modelo territorial del Estado. PopularTv. 2012. Recurso propio.

Ferrere, Ana Clara (2009), "Governance. Una exploración conceptual a su alrededor". Ponencia presentada al 5º congreso de Administración Pública.

Ferri Durá, J. (1995), "Motivación y Retribuciones". En B. Olías de Lima (Coord.), *La gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Complutense, Madrid.

Flynn, N. (1997), "Estructuras organizativas". Capítulo 8 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Follet Parker, M. (1960), *Administración Dinámica*. Herrero hermanos. México

Font, J. (1996), "Los núcleos de intervención participativa (NIP)". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6.

Fombrun, C J, Tichy, N M, y Devanna, M A (1984) *Strategic Human Resource Managemen*, Wiley, New Cork.

Fortin, Y. (1996), "Autonomía, responsabilidad y control; el ejemplo de las agencias del gobierno central en Suecia. Nº 9 de la OCDE: *La gestión del rendimiento en la Administración Pública*. En colección monográficos sobre la gestión pública.

Fraga, M. (1990), *Diario de sesiones del Parlamento Gallego*.

Freire Lestón, X. V. (1992), *A muller na Administración Pública Galega*. Unha panorámica histórica a través dos censos. EGAP, Nº2. *Historia da Administración Pública*.

Friedman, J. (1991), "¿Qué es el análisis de políticas públicas?". Planificación en el ámbito público, MAP.

Friedman, J. (2001), *La panificación en el ámbito público*. INAP. Madrid

Fuentes Vega, S. (1996), La contabilidad analítica y la medida de la eficiencia en los servicios públicos. GAPP nº 5-6.



Fuentetaja Pastor, J. (2002), "Las reformas de la Administración y de la función pública comunitarias". En *Revista de Derecho de la UE*. Nº3–2.

Fuentetaja Pastor, J. (2008), "El funcionario de carrera". UNED, Radiouned.

Fuentetaja Pastor, J. (2008a), "La carrera administrativa". UNED, Radionuned.

Fuentetaja Pastor, J. (2009), "La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias". En *Corts. Anuario de derecho parlamentario*. Nº. 22. Publicaciones de las Cortes Valencianas.

Gabín de la encarnación, M. (2009), *Administración Pública* Ed: Paraninfo. Madrid.

Galindo Meño, C. (2005), "Las políticas de empleo público en la Administración General del Estado". En *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005. Secretaría General de Presupuestos y gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

Galofré Isart, A. (1997), *La modernización de las administraciones públicas en España*. Colección monografías nº15. EGAP, Xunta de Galicia.

Galofré Isart, A. (2004), "La calidad, la modernización y la mejora continua en las Administraciones Públicas: La orientación al ciudadano". 2ª Jornadas de calidad y mejora de las Administraciones Públicas. Octubre.

García Arias, Celestino (2009) "Una propuesta para la detección de necesidades formativas en la era de la globalización: soluciones locales a problemas globales" En *REGAP* Vol. 4– nº2–2009 *Administración y ciudadanía*.

García Madaria, J. M. (1985), *Teoría de la Organización y sociedad contemporánea*. Ed. Ariel. Barcelona.

Garde Roca, J. A. (1996), "Gerencia y Administración financiera". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6.

Gobierno Vasco, (1994) *Las 47 medidas para la renovación organizativa del gobierno vasco*. Información mimeografiada.

Gómez Adanero, M. (2008), "Estado del Bienestar". UNED, Radiouned.

Gómez Adanero, M. et al (2006), *Filosofía del derecho. Lecciones de hermenéutica jurídica*. UNED.

Gómez Rivas, J. V. (1995), "Selección y formación" Capítulo IV.–1 del libro coordinado por Blanca Olías de Lima *La Gestión de RRHH en las AAPP*. Madrid.

Gómez Rivas, J. V. (2001), "La gestión de recursos humanos". Ed: Prentice Hall. Madrid.

Gómez Sala (2009), "La Geografía del Empleo Público en España: Especial Consideración del Empleo Público Autonómico". *Revista de estudios regionales*.

Gómez Sala, Salvador; Sanchez Maldonado, José; Rivas Sánchez, Carlos; Moreno Domínguez, Mª Mercedes. (2009) "Análisis regional del empleo público en



España: especial consideración de los empleados autonómicos". XVI encuentro de economía pública: "Crisis financiera y sector público". Granada.

Gomis, C. (2009), Entrevista sobre la función pública actual y el diálogo social. En *Revista Muface*. Octubre–diciembre. Secretaria de Estado para la función pública.

González Francés, J. (1997), "Aspectos relevantes da reforma administrativa cubana". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19, 20, 21 de junio.

González Mariñas, P. (1993), "Dereitos dos cidadáns fronte ó procedemento de reforma administrativa (Aspectos da ley 30/92)". Reforma administrativa (Seminario bilateral hispano alemán). Colección Xornadas e seminarios Nº5 EGAP.

González Rabanal, C. (2009), "La externalización de los servicios públicos". En Radiouned. Online.

Gonzalo, P. y Esteban, L. (2004), "La motivación profesional de los empleados de las administraciones públicas". En *Capital Humano*, Nº 181.

Goñi Legaz, S. (1998), "Diseño organizativo a través de Equipos de Trabajo: Los equipos de atención primaria". Universidad Pública de Navarra.

Gore, A. (1993), "Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos". Del Informe del *National Performance Review*, elaborado por el vicepresidente Al Gore y presentado al Presidente Clinton el 7 de septiembre de 1993.

Gorriti Bontigui, M. (2010), "Nuevos enfoques de la gestión de recursos humanos en las AAPP: la evaluación del desempeño: concepto, criterios y métodos". Documento online consultado en abril de 2011:  
[www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/2222.pdf](http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/2222.pdf).

Gorriti Bontigui, M. y López Basterra, J. (2010), *Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.

Gouldner, A.W. (1955), *Patterns of industrial bureaucracy*. Routledge and Kegan Paul. London.

Gualmini, E. (2004), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*. Editori Laterza.

Gulick, L. (1993), *Notas sobre teoría de la organización*. Lectura 3 del libro de Ramió y Ballart: *Lecturas de Teoría de la Organización*. MAP

Gunn, L. (1997), "Perspectivas en gestión pública". Capítulo 2 del libro de Brugué y Subirats: *Lecturas de gestión pública*. MAP 1997.

Gurumeta, D. (2005) en jornadas "Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas". *Revista Sociedad de la Información*. Septiembre 2005.

Gutiérrez Reñón, A. (1969), "The spanish public service". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas.

Gutiérrez Reñón, A. (1987), "La carrera administrativa en España. Evolución histórica y perspectivas". En la revista *Documentación administrativa* nº 210–211.

Halachmi, A. (1995), "El reto de la productividad del sector público. Una visión sobre algunos de los temas." Ponencia presentada en la EGAP. Mimeografiada.

Halachmi, A. y Bouckaert, G. (1996), "Medición del rendimiento, tecnología de la organización y diseño organizativo". *La productividad y la calidad en la gestión pública* Rafael Bañón i Martínez, Xunta de Galicia. EGAP. Colección xornadas e seminarios nº 15.

Hauschild, C. (1992), "A modernización da Administración Pública na República federal Alemana". *REGAP*, nº 0. Septiembre–diciembre.

Heinrich Siedentopf (1992), "A reforma administrativa na República Federal Alemana". *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 0 (septiembre–diciembre).

Herrero, R. (1995), "Los instrumentos de planificación. La oferta de empleo público". Capítulo del libro *La Gestión de recursos humanos en el ámbito público*. Coordinado por Blanca Olías de Lima. Ed. Complutense.

Herzberg, F. (1993), *The motivation to work*. Library of Congress catalog number: 92-16067. 1993. Original de 1959.

Herzog, D (1990) "Der moderne Berufspolitiker" en WEHLING, H.G. (comp). Pp 28-51.

Hill C., W.L. y Jones, G.R. (2001), *Strategic Management*. 5<sup>th</sup>. Ed. Houghton Mifflin, MeansBusiness, Inc.

Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?" *Public Administration review*, nº 69.

Hood, C. (1995), "The new public management in the 1980's: variations on a theme". In *Accounting Organizations and Society*, Vol 20, nº 2/3. Great Britain.

Hood, C. (1997), "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la Administración Pública progresiva a la Nueva Gestión Pública?". Capítulo 21 del libro del MAP *Lecturas de Gestión Pública*. Quim Brugué y Joan Subirats.

Hood, C y Schuppert, G.F. (1988) *Delivering Public Services in Western Europe*. Londres: Sage.

Hughes, O. (1997), "La nueva gestión pública". Capítulo 5 del libro *Lecturas de Gestión Pública*, de Brugué y Subirats. MAP.

Hummel, R (1977) "The Bureaucratic experience". Nueva York, St Martin's.

IGE (2012) Informe "Datos estadísticos básicos de Galicia 2012". Xunta de Galicia. Consultado en enero de 2012.  
[http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/publicaciones/datos\\_estadisticos\\_basicos\\_Galicia\\_2012.pdf](http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/publicaciones/datos_estadisticos_basicos_Galicia_2012.pdf)

Iglesias Rey, P (2010), "Ponencia sobre a LOFAXGA". En *xornadas sobre a LOFAXGA*. EGAP. Disponible online en: <http://www.egap.xunta.es>. Consultado en mayo de 2012.

Ikari, S. (1995), "Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa". *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*, OCDE. MAP.

INAP (1990), Estudio "DELPHI". *La modernización de los procedimientos de actuación en la administración pública*. Madrid.

INAP (2004), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid.

INAP (2011), *22 casos prácticos en la Administración Pública*. Colección Estudios e Informes.

INFORME "FULTON" (1968), Gobierno de Gran Bretaña. Mimeografiado.

Ingraham, P. (1993) "Of pigs in pokes and policy diffusion: another look at pay-for-performance" en *Public Administration Review*., 53.

Irujo, E. (1993), "Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el derecho español". Mimeografiado.

Inspección Xeral de Servizos (IXS) (2001), *La evaluación de rendimiento en las administraciones públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*. Xunta de Galicia.

Jamardo Suárez, B (2009) "A comunicación non-verbal nas organizacións públicas". Capítulo 10 de la monografía de la EGAP: *Dirección Pública profesional*.

Jerez Gómez, P., y Magán Díaz., A (2002) "La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas: Obstáculos para el cambio". Universidad de Almería. Documento online consultado en 2012.

Jiménez Asensio, R. (2006), *Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.

Jiménez Asensio, R. (2007), "Luces y sombras del Estatuto Básico del empleado público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos". Ponencia presentada en Victoria el 14 de junio.

Jiménez Ramírez, J. M. y García-Calvo Rodríguez, L. F. (2006), "Los procesos selectivos en las Administraciones Públicas Regionales: especial referencia a la selección de los directivos públicos". En IX Congreso Internacional del CLAD. Noviembre. Guatemala.

Jordan, G. y Schubert, K. (1992), "A preliminary ordering of policy network labelling". Jordan and Schubert (Eds.).

Jurado Moreda, A. (1997), "Recensión das Xornadas de modernización e reforma". REGAP Nº 15. Enero-abril.

Kahneman, D. y Krueger, A. B. (2006), "Developments in the measurement of subjective well-being". *The journal of economic perspectives*. Vol. 20, Nº1. Winter.

Kaplan, M. (1997), "Crisis y reformas del Estado latinoamericano". *Revista del CLAD* Nº9.

Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (2004), *Cuadro de Mando Integral*. Gestión 2000.

Katz, D y Khan, R. (1990), *Psicología social de las organizaciones*. Ed. Trilles. México.

Katz, D y Kahn, R. (1993) "Organizaciones y el concepto de sistemas". *Lecturas de Teoría de la organización*. Vol I. MAP 1993. Selección de textos: Ramió y Ballart.

Kennedy, G., Benson, J y Mc Millan, J (1990) *Como negociar con éxito*. Bilbao. Deusto

Kickert, W. (1993), "Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of Public Network management". En *Modern Governance*. Ed. Jon Kooiman.

King, G., Keohane, R., Verba, S. (2000), *El diseño de la investigación social*. Ciencias Sociales. Alianza Editorial.

Kingdon, J. W. (1995), "Agendas, Alternatives, and Public Policy", 2<sup>nd</sup> edition. New York: Harper Collins.

Kirkpatrick, I. (2006), "Post-Fordism and organisational change within the state administration". En Alonso, L. E. y Martínez Lucio, M (Eds.), *Employment relations in a changing society*. Palgrave Macmillan. London.

Klijn, E. H. (1998), "Policy networks: an overview". En Kickert W., J. M. and Koppenjan, J. F. (Eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Kliksberg, B. (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. INAP.

Koch, P y Haucknes, J. (2006), "On innovation in the public sector – today and beyond". PUBLIN Report nº D20. Oslo.

Konrad Faib (1993), "Dotación financeira da federación, dos länder e dos poderes comunais na República Federal Alemana". Reforma administrativa (Seminario bilateral hispano alemán). Colección Xornadas e seminarios Nº5 EGAP.

Korman, L. (1978): *Psicología de la industria y de las organizaciones*. Madrid. Marova.

Kooiman, J (1993) *Modern Governance: New government–society interactions*. Londres: Sage. (Comp).

Kooiman, J. y Eliassen, K. A. (1996), "Perspectives on public management". Artículo del libro de *Lecturas de Gestión Pública* de Brugué y Subirats (MAP, 1996).

Kotter, J.P. (1990), *A force for Change: How leadership differs from management*. Nueva York, Free Press.

Kuoppala, J., Lamminpää, A., Liira, J., Vaino, H. (2008), "Leadership, job well-being, and health effects—A systematic review and a meta-analysis". *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 50, 904–915.

Laguna de Paz, J. C. (2008), "La carrera administrativa en la función pública local: promoción y movilidad". En Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica. Nº 308. INAP. Septiembre–diciembre.

Lane, J. E. (1997), *Public Sector Reform*. Ed: Sage, Londres.

Laufer, R. y Burlaud, A. (1989), "Definición de la dirección pública: noción de macro–dirección". *Dirección pública: gestión y legitimidad*. MAP.

Lavigna, R. J. (2002) "Best practices in public sector human resources: Wisconsin state government" *Human resource management*, 41.

Lawrence, R. y Thompson, F. (1999) "Un modelo para la nueva gerencia pública: Lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados. *Revista del CLAD*. Nº 15.

Lawrence, R. y Lorsch, W.J. (1993) "Organización y ambiente" Lectura 26 del libro de Ramío y Ballart: *Lecturas de Teoría de la Organización*. Volumen I. MAP

Lawler, E. (1986), *La Retribución, su impacto en la eficacia empresarial*. Ed. Hispano Europea. Madrid.

Lawler, E. (2000) *Rewarding excellence. Pay strategies for the economy*. Jossey–Bass Publisher. San Francisco.

Levine, H, Ch. (1978) "Organizational decline and cutback management". *Public Administration Review*. Vol 38, Nº4, Jul-Aug 1978.

Lewin, K., Lippitt, R., White, R.K. (1939) "Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates". *Journal of Social Psychology*, 10. 271-299.

Liebenstein, H. (1966), "Allocative efficiency VS X–inefficiency". *American review* 56, pp 392-415.

Lijphart, A. (2000), *Modelos de democracia*. Ed. Ariel. Barcelona.

Lindblom, Ch. (1959), "The science of muddling through" en *Public Administration Review*, vol 19, pp. 79-88.

Lindblom, Ch. y Braybrooke, D. (1963), *A strategy of decision*. Free press. New York.

Lipset, S, M. (2007), "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política" En *Diez textos básicos de ciencia política*. Ed: Ariel.

Lipsky, M. (1980), "Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Service". Russell Sage Foundation.

Linde, E. (2007), "Jornadas sobre el EBEP". En programa TVUNED sobre las jornadas realizadas en la Facultad de Económicas de la UNED.

Lloret Gil, J. (2000), "La Calidad en el sector público". Conferencia de clausura del III encuentro sobre Administración y calidad de los servicios. Documento mimeografiado.



Lloyd L. B. y Leslie W. Rue. (1997), *Gestión de recursos humanos*. Ed: Mac Graw-Hill.

Lobos Bollart, B. (1997), "La reforma administrativa en Guatemala". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19,20, 21 de junio.

Longo i Martínez, F. (1999), "Los retos del futuro: nuevos sistemas para la gestión de recursos humanos". En las jornadas sobre las administraciones locales ante el 2000. Diputación y Ayuntamiento de Barcelona.

Longo i Martínez, F. (2007), "Innovación en los servicios públicos: por qué, para qué y cómo". En XII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, el 30 de octubre. Santo Domingo, República Dominicana.

Longo i Martínez, F. (2008), "Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea". Capítulo introductorio del libro: *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Longo y Tamyko Eds. Escola d'administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Longo i Martínez, F. (2009), "Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos". XIV Congreso internacional del CLAD. Brasil.

Longo i Martínez, F. (2012) "Los funcionarios y la crisis". En programa de televisión de rtve2: *Para todos la 2* - Debate abierto.

López Nieto, L. (2010) "Las AA.PP. en las políticas sociales" Profesora de Derecho del Trabajo. Radiouned.

López Andrea (2002), "La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual" Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP. Argentina.

Lopez de la Osa (2012) "Los funcionarios y la crisis". En programa de televisión de rtve2: *Para todos la 2* - Debate abierto.

Lorenzo de Membiela, J. B. (2004), "Gestión Pública y nuevas estrategias directivas". En *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. Nº 19.

Lorenzo de Membiela, J. B. (2004a), "La libre designación como medio de optimizar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos". En *Actualidad Administrativa*.

Losada, Antón (1994), "La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma". En *Autonomies*, nº 18. Barcelona.

Losada Marrodán, C. (1995), "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública". En *Documentación Administrativa*. INAP.

Losada Marrodán, C. (1997), "Procesos de modernización de las AAPP. Contenidos y estrategias de reforma". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº7-8. Septiembre-abril.

Lowi, Th. (1969) *The end of Liberalism*. Norton, New Cork.

Luhman (1993), *Burocracia*. Alianza Universidad.



Luthans, F. (1980), *Introducción a la Administración: Un enfoque de contingencias*. Ed. MacGraw–Hill.

Lynn, L.E. (2001) “The myth of bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for” en *Public Administration Review*, 61.

Macedo de Britto Pereira, R. J. (2004), *La negociación colectiva en la función pública*. Colección de estudios del CES. Madrid.

Maeso Seco, (2010) “Los directivos públicos ante el EBEP” *Jornadas de difusión de trabajos de los grupos de investigación para el estudio del empleo público*. Junio 2010. Consultado online en inap.es en diciembre 2012.

Mamman, A. (1996), “A Diverse Employee in a Changing Workplace”. *Organization Studies*. Vol. 17. Mayo 1996.

Martín Arahuetes, J. M. (2009), Entrevista sobre la función pública y el diálogo social. Revista Muface. Octubre–diciembre. Director General de Función Pública.

MAP (1990), *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*.

MAP (1990b), Estudio Delphi. *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid.

MAP (1991), *La modernización de la Administración del Estado* (Servicios comunes). Madrid.

MAP (1991a), *La modernización de la Administración del Estado* (Planes de formación del INAP)

MAP (1992), *Manual de procedimientos de gestión de recursos humanos*. Madrid.

MAP (1992a), *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*. Ed MAP. Colección Manuales. Serie Administración del Estado. Madrid

MAP (1993), *Modernización administrativa y formación* (Seminario internacional).

MAP (1995), *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. Serie Administración General.

MAP (1998), *Relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas* Madrid.

MAP (2000), *Libro blanco para la reforma de los servicios públicos*. Madrid

MAP (2006), *Guía del modelo EVAM*. Publicación virtual gratuita. Madrid. Consultado en marzo de 2010.

Mas Sabaté, J. y Ramió, C. (1997), *La auditoría operativa en la práctica*. Boixareu, Barcelona.

March, J. G., y Olsen, J.P. (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, Norway, Bergen: Universitetsforlaget, pp 10-23.

Marina, J. A. (2008), "Entrevista sobre el directivo público". Incluida en especial de 5días.com (22/03/2008).

Márquez Cruz, G. (1997), "La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública". *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 15. Enero-abril.

Marsh, D y R.A.Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.

Martín Mateo, R. (1994), "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total". *Revista Administración Pública* Nº 134. Mayo-agosto.

Martínez Girón, J. (2010) "A readmisión obrigatoria do empregado público improcedentemente despedido". En *Xornadas sobre dereito social e Administración Pública*. EGAP. Santiago de Compostela.

Martínez Lucio, M. (2007), "Trade unions and employment relations in the context of public sector change". *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20, Nº1.

Martínez Oubiña, E. (1994), "As motivacións. A retribución sobre rendemento". Ponencia das xornadas de estudio sobre motivación do persoal.

Martínez Silva, M. (1999), "Estudio introductorio". *Clásicos de la Administración Pública*. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Fondo de Cultura Económica. México.

Maslow, H. A. (1943), *A Theory of human motivation*. Psychological Review, 50.

Maslow, H. A. (1991), *Motivación y personalidad*. Ed. Díaz de Santos. España.

Matas Dalmases, J. (1993) "La figura del secretario general de la Administración de la Generalitat de Catalunya". *Autonomies*, nº 17.

Matas Dalmases, J. (1996), *Las élites políticas de la Administración*. Ed. CEDECS. Barcelona.

Matas Dalmases, J. (2001) "El control político de la Administración en Cataluña" En *El control político de la Administración*. ICPS. Varios autores. Barcelona.

Mauri Majós, J. (2003) "Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local" En *Ponencia presentada al curso sobre empleo local*. Fundación democracia y gobierno local.

Mauri Majós, J. (2006) "Naturaleza y función de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos" En *Presupuesto y Gasto Público 41/2005*. Instituto de Estudios Fiscales.

Mauri Majós, J. (2012) "Gestionando la crisis" Ponencia presentada al *XII congreso sobre recursos humanos en el sector público*. Vitoria. Mimeo.

Mayhew, Bruce H. (1980), "Structuralism versus individualism: Part I, Shadowboxing in the dark". *Social forces*, 59, 335-375.

Mayntz, R. (1985), *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Universidad. Madrid.

Mayntz, R. (2006) "Governance en el Estado moderno". *POSdata*. Buenos Aires. Documento online consultado en mayo de 2010.

Mayo, E. (1972), *Problemas humanos de una civilización industrial*. Ed. Nueva Visión.

Mayor Zaragoza, J. (2007), "Liderazgo creativo". Participación en programa de RTVE 2: *Liderazgo creativo*.

Mc Gregor Murray, D. (1960), "The human side of Enterprise". En *Management Review*, American Management Association.

Meilán Gil, J. L. (1992), "Estado autonómico y administraciones públicas". Conferencia pronunciada en las Jornadas de estudio sobre Administración Única.

Mendoza Mayordomo, X. (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la A.P. en España". *Documentación Administrativa*. Nº 223. Julio–septiembre (261–290).

Meneguzzo, M. (1997), "De la New Public Management a la Public Governance: El péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 10. Septiembre–diciembre 1997.

Merton K., R. (1960), "Estructura burocrática y personalidad". *Sociología del poder*. Compendio de varios autores. Editorial Andrés Bello. Pp. 200–211.

Mesa del Olmo, A. (2000), "La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, nº2. Abril.

Mesa del Olmo, A. (2001) "Problemas de articulación entre política y Administración en la Comunidad Autónoma vasca" En *El control político de la Administración*. ICPS. Varios autores. Barcelona.

Metcalfe, L. (1996), "Public Management: from Imitation to Innovation". En Jan Kooiman, *Modern Governance*. London: Sage.

Metcalfe, L y Richards, S. (1987), *Improving Public Management*. London: SAGE.

Metcalfe, L. y Richards, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*. INAP.

Mill, S. (2008), *Sobre la libertad*. Ed. Tecnos.

Ministère de la fonction Publique et de la Reforme Administrative (2005), "Organisational changes, skills, and the role of leadership required by Government". Informe para el European Institute for Public Administration (EIPA).

Ministerio de Presidencia (2010), "Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas". Datos del primer semestre hasta julio 2010.

Ministro de Hacienda del gobierno inglés (1994) *La Administración Pública. Continuidad y cambio*. Libro blanco presentado al parlamento inglés. Mimeo.

Mintzberg, H. (1984), *La estructura de las organizaciones*. Ed. Ariel. Barcelona.

Mintzberg, H. (1994), *The rise and fall of strategic planning*. Prentice Hall Europe.

Moe Ronald, C. (1987) "Explorando los límites de la privatización". *Public Administration Review*.

Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C. (2008), "Clases de personal al servicio de las AA.PP.". Título II del libro: *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático*.

Moore, M. (2008), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ed. Paidós. Barcelona.

Moraleda, A. (2007), "Liderazgo creativo". Presidenta de IBM-España. Participación en programa de RTVE 2: *Liderazgo creativo*.

Moreno, A. M. (1994), "La reforma administrativa en los EE.UU. El plan de Clinton". Revista de *Administración pública* nº 134.

Morey Juan, A. (1989), "Las AA.PP. autonómicas: Procesos de reforma". *Revista del Instituto Vasco de Administración Pública*.

Morey Juan, A. (2007), "Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público". En [www.morey-abogados.com/articulos/estatutobasico.pdf](http://www.morey-abogados.com/articulos/estatutobasico.pdf). Consultado en 2011.

Morgan, G. (1987), *Imágenes de la organización*. Ed. Rama. Barcelona.

Mosca, G. (2004), *La clase política*. Fondo de Cultura Económica. México.

Mosher, C. F. (1969), *Democracy and Public Service*. Oxford University Press, New York.

Motta, P. R. (1985), "Administración Pública en la década de los ochenta: Limitaciones y desafíos". *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, Administración y democracia*. INAP.

Mueller, D.C. (1993), *Public Choice II*. A revised edition of Public Choice. Cambridge University. 1993. Original 1989.

Mulgan, G. (2007), "Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously". NESTA. London.

Mulgan, G. y Albury, David (2003) "Innovation in the public sector". Cabinet Office. London.

Munduate Jaca, L. (1994), *Motivación y compromiso en el trabajo*. PPU, Barcelona.

Munduate Jaca, L. y Martínez Riquelme, J.M. (2003), *Conflicto y Negociación*. Ed: Pirámide.

Muñoz Machado, A. (2008), "El control de la gestión en la Administración Pública". Capítulo 10 del libro de Gonzalez Rabanal, M. (Coord.): *La acción y los retos del sector público*. Ed. Delta.

Naciones Unidas (2009), "El factor humano en el fomento de la capacidad para el desarrollo". Consejo Económico y Social. Comité de expertos en Administración Pública.

Nalda, J. C. y Carrillo, E. (1993), "De la Administración de personal a la gestión de capital humano". Revista *Política y Sociedad*, 13. Madrid.

Natera Peral, A. (2004), "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". En *Documentos de Trabajo y gestión*. Versión online. Ed. Universidad Carlos III. Madrid. Departamento de Ciencia Política y Sociología.

Navarro, V. y Tur, M. (2009), "El empleo público en España no es excesivo". Estudios de la Fundación 1 de mayo de CCOO. Diciembre.

Navarro, V. (2011), "Dominio Público". En Diario Público el 26/12/2011.

Nebot López (1999), *La selección de personal*. Fundación COFETAL, Madrid.

Nickson, A (2002) "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management". *Revista del CLAD*. Nº 24.

Nieto García, A. (1976), "El pensamiento burocrático clásico". Conferencia pronunciada en la Fundación Juan March.

Nieto García, A. (1984), "Estudios sobre la Administración Pública" Doc. Administrativa nº200. Enero-marzo.

Nieto García, A. (1988), *La organización del desgobierno*. Ed. Ariel.

Nieto García, A. (1989), "Reforma y administración. ¿Un problema pendiente?". IVAP.

Nieto García, A. (1992), "La reforma de la Administración Pública". *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº34.

Nieto García, Alejandro (1996), *La nueva organización del desgobierno*. Ed. Ariel. Barcelona.

Nieto García, A. (1997), "Los mecanismos de contraorganización". Capítulo del libro *La organización del desgobierno*. Ed 1997. Díaz de Santos.

Nieto García, A. (2008), *El desgobierno de lo público*. Ed: Ariel.

Nieto García, A. y Gutiérrez Reñón, A. (1991), "La Administración Pública". Capítulo 9 del libro de José Vidal, *España a Debate I. La Política*. Ed. Tecnos. Madrid.

Niskanen, W. (1971), "Bureaucracy and representative government". En su obra *Representative Government and Bureaucracy*. Aldine, Atherton, Chicago.



Nomden, K. (2000), "L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne. Mimeo. *Eipascope*.

Nye, S. J. (2011), *Las cualidades del líder*. Ed: Paidós, Barcelona.

O'Connor, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*. Eds. Península. Barcelona.

O'shea, R. (1996), "Una modernización de múltiples facetas. Algunas hipótesis del sector público" La productividad y la calidad en la gestión pública". Bañón i Martínez, R. Xunta de Galicia. EGAP 1996. "Colección xornadas e seminarios nº 15".

OCDE (1995), "Flexibilidad en la gestión de personal de la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 5–6.

OCDE (1995a) *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD countries*, Paris.

OCDE (1996), "La gestión del rendimiento en la Administración". Doc. Mimeo nº9.

OCDE (1996a), "Gestion du capital humain et reforme de la fonction publique". Paris.

OCDE (1997), "La Transformación de la gestión pública". Las reformas en los países de la OCDE. MAP 1997. Edición original OCDE 1995.

OCDE (2001), *Public Sector – An employer of choice?*. Report on the competitive public sector employer projec by Kirsi Äijälä. Paris.

OCDE (2003), *Managing senior management: Senior Civil Service reform in OECD member countries*. Paris.

OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*.

OCDE (2006), "Statistical compendium"

OCDE (2007), "Public private partnerships". Documento mimeo en PowerPoint.

OCDE (2008), "Employment in government in the perspectiva of the production costs of goods and services in the public domain". Public employment and management working party. Public Governance and development directorate. Mimeo.

OCDE (2009), "Measuring Entrepreneurship. A collection of indicators"

OCDE (2010), Estadísticas de España obtenidas online en la dirección [www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain\\_20752288-table-esp](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain_20752288-table-esp).

OCDE (2012), Estadísticas de España obtenidas online en la dirección [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org). Consultado en octubre de 2012.

Ochoa Henríquez, H (1997), "La reforma de la Administración Pública en Venezuela". *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 7–8 Septiembre.

OIT (1981), Convenio 151 Mimeo. En vigor desde 25/02/1981.



OIT (1998), *La transformación estructural y normativa y la mundialización en los servicios de correos y telecomunicaciones: vertiente laboral*. Ed: OIT.

Olías de Lima, B. (1995), *La Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Editorial Complutense. Varios Autores.

Olías de Lima, B. (1995a), *Gestión pública, gestión privada de los recursos humanos. La gestión de recursos humanos en las AA.PP.* Ed. Complutense.

Olías de Lima, B. (1996), "La gestión de los servicios públicos y la evaluación del rendimiento". *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 12.

Olías de Lima, B. (2001), *La nueva Gestión Pública*. Prentice-Hall, Madrid.

Olías de Lima, B. (2006), "La evolución de la Gestión Pública". *La nueva Gestión Pública*. Prentice Hall.

Olmeda Gómez, J. A. (1999), "Ciencia de la Administración". Vol. I. *Teoría de la Organización y Gestión Pública*. UNED.

Olsen, J. P. (2005), "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia". *En: Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD, nº31. Caracas.

Oltra Climent, F (2008) *Dirección de organizaciones públicas*. Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia.

ONU (2001) "Tools to support Participatory Urban Decision Making Process: Stakeholder Analysis". En la serie *Urban Governance Toolkit*. Programa HABITAT.

Ortega Álvarez, L. (1992), "La negociación colectiva de funcionarios públicos". En *Cuadernos de relaciones laborales*. Nº1. Edit. Complutense. Madrid.

Ortega Álvarez, L. (1996), "La modernización de las AA.PP.". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 5-6. Enero-agosto.

Ortega Álvarez, L. (1997), "El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* Nº 7-8. Septiembre 1996/Abril 1997.

Ortega, Álvarez, L. (Dir.) (2007), *Estatuto Básico del Empleado Público*. Grupo La Ley. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. VV.AA.

Ortega Álvarez, L. (2010) "Prólogo" de *La Alta Dirección Pública: Análisis y propuestas*. Coord: Ortega Álvarez y Maeso Seco. INAP. Madrid.

Ortuño Navalón, C. y Manzana Laguarda, R.S. (2008), *Las Retribuciones de los empleados públicos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

Orzogoso, I. y Sérieyx, H. (1992), *Cambiar el cambio*. Instituto Summa.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1993), *La reinención del gobierno*. Ed. Paidós.

- Oscar Segovia, A. (2009), "Justicia como elemento psicosocial". Radiouned.
- Oszlak, O. (1983), "Democracia y administración pública: Condiciones de una Administración pública democrática". Ponencia en el Congreso iberoamericano.
- Ouchi, W. (1984), *La Teoría Z*. Orbis. Biblioteca de la empresa.
- Palacín Sáenz, B. (2000), *Manual de gestión de personal en la Administración Local*.
- Palacín Sáenz, B. (2009), "Empleados públicos locales: ¿Queda algo por hacer después de cumplir con los requerimientos legales sobre ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos? *Noticias jurídicas*. Versión online 2011.
- Palomar Olmeda, A. (1996), "Algunos instrumentos para la redefinición de Derecho Público del futuro". *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 45 (II). Mayo-agosto.
- Palomar Olmeda, A. (2007), "Derecho a la carrera y promoción interna". Capítulo 5 del libro: *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. Lex Nova. Valladolid.
- Palomar Olmeda, A. (2007), "Ordenación de la actividad profesional". Capítulo 12 del libro: *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. Lex Nova. Valladolid.
- Palomar Olmeda, A. (2011), *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Ed: Dykinson.
- Panebianco, A. (1991) "Las Burocracias Públicas". Capítulo 9 del *Manual de Ciencia Política* de Gianfranco Pasquino. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid. Ed.Original Bologna 1986.
- Parada Vázquez, R. (2007), *Derecho del Empleo Público*. Ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales. Madrid, 2007.
- Parkinson, C. (1982), *La Ley de Parkinson* Editorial Ariel.
- Parsons, T. (1956) "Suggestions for a sociological approach to the Theory of Organization" en *Administrative Science Quarterly* 1 (Junio, 1956). pp. 63-85.
- Parrado Díez, S. (2000), "La politización de la Administración central española: continuidad y cambio (1982-1996)". Workshop presentado en las jornadas: *El control político de la Administración*. Institut de Ciencies Politiques i Socials.
- Parrado Díez, S. (2001), "El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión". En *La Nueva Gestión Pública*. Coord., Blanca Olías de Lima. Ed. Prentice Hall. Madrid.
- Parrado Díez, S. (2001a) "El control político de la Administración central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996". En *El control político de la Administración*. ICPS. Varios autores. Barcelona.
- Partido Popular (2011), Programa para las elecciones generales de 2011. Mimeo.

Pascual, R. (2008), "El talento huye de la Administración Pública". *Revista Capital*. Nº 93. España.

Pérez Salgado, I. (1985), "Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: Enseñanzas". Congreso Iberoamericano sobre sociedad, administración y democracia. INAP.

Perry, J. L. y Kraemer, K. L. (1983) (eds) *Public Management: Public and Private Perspectives*. California, Mayfield.

Perry, J. L. and Kraemer, K. L. (1999) "Metodología de la investigación en la Administración Pública: Problemas y modelos". En *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Varios autores. Lynn, N. B. y Vildavsky, A. compiladores. Fondo de Cultura Económica. México.

Peters, T. y Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*, Harper and Row. New York.

Peters B., G. (1997), "Futuras alternativas para la Administración Pública". *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nº 7-8. Septiembre–abril.

Peters B., G. y Pierre, J. (1999), "Politicisation of the Civil Service: concepts, causes, and consecuencias". Conference on Politicisation of the civil service, Goteburgo.

Peters B., G. y Pierre, J. (2005), "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública". Capítulo del libro del INAP (Coord.). Cerrillo i Martínez, A.: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*.

Peters B., G. (2005a), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". Capítulo del libro del INAP (Coord.). Cerrillo i Martínez, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*.

Pfeiffer, Jeffrey. (1993), "La variedad de las perspectivas" Lectura incorporada al volumen II de *Lecturas de Teoría de la organización*. MAP (pp 11-60).

Picó, J. (2007), "Modelos sobre el estado del bienestar. De la ideología a la práctica". Colección de Ciencias Sociales. Serie de sociología. UNED.

Pierre, J (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press

Pinto Moscoso, M. (2008), "Gestión y recursos humanos". Capítulo del libro de González Rabanal, M. (Coord.): *La acción y los retos del sector público*.

Pineda Nebot, C. (2009), "Los presupuestos participativos en España: un nuevo balance". *Revista de estudios de Administración local y Autonómica*. Nº 311.

Pollitt, C. (1993), *El gerencialismo y los SS.PP, (la experiencia Anglo-Norteamericana)*. Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto de estudios fiscales).

Pollitt, C. (2002), "Reforma de la Administración Pública: Conocimientos confiables y experiencia internacional". Documento de apoyo a la presentación ante el foro global sobre el gobierno de la OCDE. Diciembre. Mimeo.

Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*. Open University Press. Maidenhead/Filadelfia.

Pollitt, C. (2003a), "Public management reform: reliable knowledge". *Journal on budgeting*, Vol 3, nº3. OCDE.

Pollitt, C. (2008) "La innovación en el sector público", Discurso de apertura de la conferencia anual del grupo europeo de Administración pública. Rotterdam.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*. New York, Oxford University Press.

Pollitt, C., Van Thiel, S. y Homburg, V. (2007), "New Public Management in Europe". *Management online review*. Hampshire, Palgrave

Porrás Martínez, J. I. (2001), "Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, nº 003. Colegio de México. Disponible online.

Powell, W. and Dimaggio, P. (1991), *The new institutionalism in organizational análisis*. Chicago, University of Chicago Press.

Prats i Catalá, J. (1985), "Transición democrática y administración pública en España". Congreso iberoamericano de administración sociedad y democracia. INAP.

Prats i Catalá, J. (1992), "La modernización administrativa en las democracias avanzadas. (Las políticas de los años 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias)". Actes del I. Congrès d' Administració Valenciana: *De la historia a la modernitat*, Institut Valencià d' Administració Pública.

Prats i Catalá, J. (1993), "Derecho y management en las Administraciones públicas" en *Ekonomiaz*, nº 26.

Prats i Catalá, J. (1997), Política, gestión y administración de recursos humanos en las AA.PP. Doc.Adm. nº 210–211.

Prats i Catalá, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. INAP.

Prats i Catalá, J. (2009) "Administraciones Públicas e democracia: tendencias de futuro" Capítulo 2 de la monografía de la EGAP: *Dirección Pública profesional*.

Precedo Ledo, A. (1993), "Las propuestas de división territorial de Galicia". Libro recopilatorio del I Symposium de la historia de la Administración Pública. EGAP.

Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. University of California Press, Ltd. 3ª Edición. Original 1973.

Prior, D; Stewart, J. y Walsh, K. (1995) *Citizenship: Rights, Community & Participation*. Pitman Publishers, London.

Puy Fraga, P. (1993), "O procedimiento administrativo como factor na toma de decisións públicas". REGAP Nº5.

Quijano de Arana, S. (1992), "Sistemas efectivos de evaluación de rendimiento". En *Actividad Laboral y desempeño*. ESIC. Madrid.

Quijano de Arana, S. (1997), *Cuestionario para evaluar evaluaciones de rendimiento*. Información mimeografiada.

Rama, P. y Luaces, P. (2007) "Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y A Coruña". Doc. Mimeografiada, Santiago de Compostela. Unidad de investigación de la EGAP.

Ramió Matas, C. (1994), *Procesos de mejora organizativa de las CC.AA*. Texto no publicado.

Ramió Matas, C. (1996), *Teoría e práctica do cambio organizativo na Administración Pública*. Nº2 EGAP. Colección Ciencias políticas e da administración.

Ramió Matas, C. (1997), "Las Administraciones Públicas". En *Política y gobierno en España*. Ed. Tirant lo blanch.

Ramió Matas, C. (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Ed. Tecnos. Universitat Pompeu Fabra.

Ramió Matas, C. (2007), "La percepción de los españoles de la Administración Pública". En *Congreso internacional recursos humanos* (Vitoria-Gasteiz).

Ramió Matas, C. (2008), "Política y gestión: la regulación del rol del directivo público". II Congrés Català de Gestió Pública. 5 y 6 de julio. Barcelona.

Ramió Matas, C. (2009), "Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las administraciones locales". En revista do *Eixo Atlántico*. Nº 15. Enero-junio.

Ramió Matas, C. (2010). Conferencia en la EGAP en el marco del *Curso de Postgrao Interuniversitario sobre empresa pública e emprego público*. Disponible online en [www.egap.xunta.es](http://www.egap.xunta.es).

Ramió, C. y Salvador Serna, M. (1995), "L'avaluació de recursos humans a l'Administració Pública". Memoria del Máster en Gestión Pública.

Ramió, C. y Ballart, X. (1993), "La complejidad estructural de la teoría de la organización". Capítulo introductorio del Vol. 1 de *Teoría de la Organización*. MAP.

Ramió, C. y Salvador Serna, M. (2002), "La configuración de las administraciones de las Comunidades autónomas". En Gallego y Subirats (Eds.): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS, pp. 99–133. Madrid.

Ramió, C. y Subirats, J. (1996), "Los Aparatos Administrativos de las Comunidades Autónomas (1980–1995): entre el mimetismo y la diferenciación". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45–II.

Ramírez-Alujas Vicente, A. (2011) "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas". *Revista Circunstancia*. Fundación Ortega y Gasset, Nº 26. Septiembre 2011.



RCP (2011) "Registro Central de Personal al servicio de las Administraciones Públicas".  
[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/servicios/empleo\\_publico/boletin/boletin/Bol\\_estad\\_pers-juli11-INTERNET](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/servicios/empleo_publico/boletin/boletin/Bol_estad_pers-juli11-INTERNET)

Rhodes, R.A.W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall* London: Unwin Hyman.

Rhodes, R.A.W y Bevir, M. (2010), *The state as cultural practice*. Oxford University Press.

Rigby, D. (1993), "The secret history of process of reengineering". *Planing Review*.

Ritzer, G. (1996), *La MacDonalización de la sociedad (un análisis de la racionalización de la vida cotidiana)*. Ariel. Barcelona.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1996), "Reflexiones sobre la reforma y la modernización de la A.P.". *Gestión y Administración Pública*. EGAP.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1997), "Reforma administrativa y Estado Autonómico en España". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 7. Venezuela.

Rodríguez-Arana y Bastos Boubeta (1997), "La gestión pública en Europa: consideraciones generales". En "Actualidad administrativa". Nº 42. 17 y 23 de noviembre.

Rodríguez-Arana, J. (2001), "El proceso de modernización administrativa en las comunidades autónomas" Ponencia mimeografiada.

Rodríguez-Arana, J. (2004), "El Estatuto de 1981 y la Administración Pública Gallega" en *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*. Coord. Martín Bassols Coma. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Rodríguez Fernández, A. (Dir.) (1995), "Los recursos humanos en las administraciones públicas". Ed. Tecnos.

Rodríguez Rodríguez, D. (1990), *El control de la eficacia en la gestión de la A.P. El control de la actividad financiera y fiscal del sector público*. Fundación Alfredo Brañas.

Rodríguez Rodríguez, D. (1991), "Introducción: A reforma administrativa en Galicia". REGAP, Nº 0. Septiembre–diciembre.

Rodríguez Rodríguez, D. (1992), *Reforma e modernización da administración pública galega*. Conferencia de la Fundación Ortega y Gasset.

Rodríguez Rodríguez, D. (1992), "Textos para unha reforma administrativa". EGAP Nº1. Conferencias e documentos.

Rodríguez Rodríguez, D. (1994), "Principios inspiradores del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 4/1988, del 26 de Mayo, de la función pública de Galicia". En: *A reforma da función pública galega* (Relatos de la jornada de estudio sobre el proyecto de ley de reforma de la función pública). Ed. EGAP 1994.



Rodríguez, D., Baena y Bouzada, J. (1994), "A Reforma da función pública galega" (Relatorios da xornada de estudo sobre o proxecto de lei de reforma da función pública. Nº5 EGAP. Colección Monografías 1994.

Román Masedo, L. (2001) "El control político de la Administración: planteamiento teórico" En *El control político de la Administración*. ICPS. Varios autores. Barcelona.

Román Maseda, L. (2001a) "La cultura organizativa y la ética pública" En *La nueva Gestión Pública*. Coord: Blanca Olías de Lima. Ed: Prentice Hall.

Ronteix, J. P. (1995), "Movilidad en la alta función pública francesa". Colección Informes y documentos. MAP. *Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública*. OCDE.

Roqueta Buj, R. (1996), *La negociación colectiva en la función pública*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

Roqueta Buj, R. (2007), "Jornadas sobre el EBEP". En programa TV UNED sobre las jornadas realizadas en la Facultad de Económicas de la UNED.

Rouban, L. (1995), "The civil service cultura and administrative reform" en Peters, B.G.; SAVOIE, D.J. (eds): *Governance in a changing environment*. Montreal & Kingston, Canadian centre for management and development/McGill-Queen's University Press.

Rubio, J.C. (1994), *Unidades didácticas. Relaciones de Puestos de Trabajo*.

Saavedra, J. (1994), "La modernización de las Administraciones Públicas". Reseña de clausura del VI ciclo de conferencias de la asociación de profesores jubilados de escuelas universitarias.

Saíinz Moreno, F. (2003), "La reforma administrativa en España". En VII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.

Sala Franco, T. (2007), "Los derechos colectivos de los empleados públicos". *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Sánchez Morón, M.) Ed. Lex Nova. Valladolid.

Salamon, L. (1989), *Beyond Privatization. The tools of government action*. University Press of America.

Salgado, Jesús. F. y Moscoso, S. (2008), "Selección de personal en la empresa y las Administraciones Públicas: de la visión tradicional a la estratégica" en *Papeles del Psicólogo*. Vol 29 (1). Pp 16-24.

Salvador Serna, M. (1997), *Politiques de funció pública: l'ávaluació de recursos humans*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Salvador Serna, M. (2001), "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". Revista del *CLAD reforma y democracia*. Nº 20. Caracas.

Salvador Serna, M. (2003) *Instituciones y Políticas Públicas en la gestión de recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Tesis doctoral. Mimeo.

Salvador Serna, M. (2005), "La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo?". *Revista Española de ciencia política*, nº12.

Salvador Serna, M. (2006) *La configuración del sistema de función pública de la Comunidad Autónoma de Madrid*. IMAP.

Salvador Serna, M. (2007), "A dimensão interna do governo electrónico e o impacto da e-administração na gestão de recursos humanos". *Revista da Escola Galega de Administração Pública*. Vol. 2 nº3. 2007.

Salvador Serna, M. (2008), "Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿están cambiando las reglas del juego?". *Revista Internacional de Organizaciones*, Nº1. Diciembre, 109–127.

Salvador Serna, M. y Baizan, A. (1996), "La oficina de gestión unificada para establecimientos industriales de la Generalitat de Catalunya". *GAPP* nº5–6.

Samaniego, C y Díaz, F. (1997), "Selección, formación y desarrollo de carreras en la Administración Pública. *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*. (Dir. Andrés Rodríguez Fernández). Ed: Tecnos.

Sanabria Pérez, C. (1994), "La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas y en la empresa y la motivación del personal. Seminario sobre motivación del personal.

Sánchez Morón, M. (1994), "Sobre la reforma administrativa italiana en el período de transición". *Revista de administración pública* nº134. Mayo–agosto.

Sánchez Morón, M. (1994a), "Racionalización administrativa y organización territorial". *Revista Española de Documentación Administrativa*. Nº 40.

Sánchez Morón, M. (2001), *Derecho de la Función Pública*. Ed. Tecnos, 3ª edición.

Sanchez Morón, M. (2005), "Las reformas del empleo público en el actual Estado de las Autonomías". *Presupuesto y Gasto Público*.

Sánchez Morón, M. (2007), Entrevista sobre el EBEP. En revista *Lex nova*. Informe de julio–septiembre.

Sánchez Morón, M. (2007a), "Objeto y ámbito de aplicación del EBEP". Capítulo primero del Libro: *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Sánchez Morón, M.) Ed. Lex Nova. Valladolid.

Sánchez Morón, M (2012) "La Administración tras la crisis: el empleo local" Ponencia presentada al *XII congreso sobre recursos humanos en el sector público*. Vitoria. Mimeo.

Sánchez Pintado, F. (1993), "La modernización de las administraciones". Ponencia de marzo. Mimeografiada.

Sanz, A. (1995), "Las relaciones laborales". Capítulo VI del libro de Olías de Lima: *La Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*.

Sanz Larruga, F. J. (1992), Recensión sobre a modernización no IVAP 1989. REGAP, Nº 0. Septiembre–diciembre.

Sartori, G. (1984) *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México.

Saura Marín, A. (1999), "Evaluación del desempeño: la experiencia de la Diputación de Barcelona". Ponencia presentada en las jornadas: *Las Administraciones Públicas locales ante el 2000*. Febrero. Barcelona.

Schein, E. (1988), *La cultura empresarial y el liderazgo, una visión dinámica*.

Schultz Duane, P. (1998), *Psicología industrial*. Ed: Mc Graw Hill.

Schwartz, H. and Davis, S.M. (1981), "Matching Corporate culture and business strategy". *Organizational Dynamics*. Summer.

Secretaría de Estado para la función pública (2009), "Empleo público en España: características y cifras". Editado por la Secretaría de Estado para la función pública. Ministerio de la Presidencia: Gobierno de España.

Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá (1995), "La Movilidad en los niveles superiores de la función pública de Canadá". Colección Informes y documentos. MAP *Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública*. OCDE.

Secretariado del Consejo del Tesoro Canadiense (2008), "The Future of E–Government—a Citizen–Centred Perspective". Ponencia presentada en la conferencia de lideres de la OCDE. Marzo.

Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Root*. Berkeley and Los Angeles university of California Press.

Senise Barrio, E. y Matías Reche, F. (2005), "Estrategia de compensación al director de recursos humanos: un enfoque de agencia". Departamento de Administración de empresas y marketing. Universidad de Navarra.

Senlle, A. (1993), *Calidad total en los servicios y la Administración Pública*. Ed. Gestión 2000.

Serna Gómez, F. (1992), "Administración Única para Galicia: una propuesta abierta". Conferencia pronunciada en las Jornadas de estudio sobre Administración Única.

Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de cultura económica. México.

Shim, D.S. (2001), "Recent human resources developments in OECD memmber countries". *Public Personnel Management*. 30.

Sidergur Helgason (1997), "Prácticas en el desempeño del rendimiento en la OCDE". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19, 20, 21 de junio.

Siedentopf, H. (1991), *A reforma administrativa na República Federal Alemana*. REGAP.92 Nº 0. Septiembre–diciembre 1992.

Simon, H. (1982), *El comportamiento administrativo*. III Edición. Editorial Aguilar, Buenos Aires

Sisternas, X. (1998), *Gestió de recursos humans per a uns ajuntaments eficaços*. Diputació Barcelona.

Smith, M. (2000) "Strategic management accounting. The public sector challenge", *Management accounting*. Enero..

Sorber, B. (1996), "La medición del rendimiento y presupuesto de ejecución en los departamentos del gobierno central de los Países Bajos". La productividad y la calidad en la gestión pública". Rafael Bañón i Martínez. Xunta de Galicia. EGAP "Colección xornadas e seminarios", nº 15.

Spann, R. (1981), "Fashions and fantasies in Public Administration". *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 40, pp. 12–25.

Stewart, J. y Ranson, S. (1997), "La Gestión en el ámbito público". Capítulo 3 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Brugué, Q. y Subirats, J.

Storey, J (1989) "From personnel management to human resource management", en *New perspectives on human resource management*, Routledge, London.

Subirats, J. (1990), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Subirats, J. (1993), "Introducción". En *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, MAP.

Subirats, J. (1991), La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. Doc. Adm. nº 224–225.

Subirats, J. (1996), "Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común". *Ekonomiaz* nº26.

Subirats J. (1996a), "Democracia: participación y eficiencia". GAPP nº5–6.

Sue Richards (1995), "Flexibilidad en la gestión de personal: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado". *Colección Informes y documentos*. MAP. OCDE.

Suk Kim, P. (1999), "La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo". *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, nº 2. Segundo semestre.

Sulbrandt, J. (1985), "Algunas consideraciones sobre Administración Pública y democracia en América Latina". Congreso Iberoamericano sobre sociedad, Administración y democracia. INAP.

Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas". Cap.11 de *La nueva Administración Pública*. Bañón y Carrillo, E. (compiladores). Alianza Editorial, Madrid.

Taylor, F. W. (1986), *Management científico*. Ed. Orbis. Barcelona. Ed. original 1911.

Thompson, J. D. (1967), *Organizations in action*. New York. McGraw–Hill.

Thompson, L. (2004), *The mind and heart of the negotiator*. Ed. Prentice Hall.

Tres Viladomat, J. (2009) "A xestión do coñecemento como ferramenta para as organizacións públicas" Capítulo 11 de la monografía de la EGAP: *Dirección Pública profesional*.

U.E. (1989), *Informe Closets*. Commissariat general du plan.

United Nations (2008), *Un E–governmente survey*. Economic and social affairs. New York.

USGAO (United States General Accounting Office) (1995), "Managing for results: experiences abroad suggest insights for GPRA implementation". Washington D.C. (GAO/GGD–95–120) Disponible online [www.gao.gov/archive/1995/gg95120.pdf](http://www.gao.gov/archive/1995/gg95120.pdf).

Valedor do Pobo (2005), "Informe do exercicio 2005". Online desde la página web institucional del Valedor do Pobo (Galicia).

Vallés, J.M. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Ariel. Barcelona.

Varela Álvarez, E. J. (2003), *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España*. Tórculo Ediciones.

Varela Álvarez, E. J. (2009), "Dimensiones básicas de análisis y metodología para abordar el estudio de la modernización y la gobernanza en las cámaras y concellos del eixo atlántico". Cap. del libro: *La modernización administrativa y la gobernanza*.

Varela Álvarez, E. J. (2009a), "A xestión de persoas na Xunta de Galicia ante os retos do século XXI". Capítulo del libro de la EGAP: Manual de Xestión de persoas e equipos de traballo nas Administracións Públicas. EGAP 2009a.

Varela Álvarez, E.J. (2009b) "Estudo preliminar sobre a función directiva profesional no marco do Curso de directivos da Xunta de Galicia (2006–2008)" Capítulo 1 de la monografía de la EGAP: *Dirección Pública profesional*.

Varela Álvarez, Enrique. J. (2010), "Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización en Galicia y norte de Portugal". Memoria para optar al grado de doctor. Madrid.



Varela, E y Ramos, L (2009) "Redes de cooperación en las ciudades medias del eixo atlántico: Galicia central y Douro Alliance". *Complementariedade para competir. Eixo Atlántico: unha estratexia polo territorio*. Col: Textos para o debate.

Vázquez Fillho, J. W. (1997), "A Reforma da administración pública brasileira". Ponencia del seminario internacional sobre la reforma administrativa. 19, 20 y 21 de junio.

Veciana i Vergés, J. M. (2004), *La eficacia de las organizaciones*. Universidad autónoma de Barcelona.

Vetter, E. W. (1972), "The nature of long range manpower planning". En *Contemporary personnel management*. Londres.

Vilas Nogueira, J. (1997), "La reforma administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos". Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 7–8.

Vilas y Bastos Boubeta (1997), "Reforma y modernización. Especial referencia al caso galego". *Gestión y análisis de políticas públicas*. Septiembre–abril 1997.

Vilas Nogueira, X; Máiz Suárez, R; Caamaño Domínguez, F; Rivera Otero, X.M. (1994) *O sistema político galego. As institucións*. Ed. Xerais

Villoria Mendieta, M. (1994), "En busca de un marco teórico para la Administración Pública española". Información mimeografiada del Instituto universitario Ortega y Gasset.

Villoria Mendieta, Manuel (1995) *La Modernización de la Administración al servicio de la democracia*. INAP.

Villoria Mendieta, M. (1996), "La participación del empleado en la evaluación del desempeño. La productividad y la calidad en la gestión pública". Rafael Bañón i Martínez. EGAP. Xunta de Galicia. "Colección xornadas e seminarios" nº 15.

Villoria Mendieta, M. (1997), "Modernización administrativa y gobierno postburocrático". Capítulo 3 del libro de Bañón y Carrillo: *La Nueva Administración Pública*. 1997a.

Villoria Mendieta, M. (1999), "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación". Revista *Española de Ciencia Polística*. Nº 1. Vol.1.

Viloria Mendieta, M. (2000), *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Ed. Tecnos S.A., Madrid.

Villoria Mendieta, Manuel (2001), Unidad didáctica 15 "La función directiva en las Administraciones Públicas" En Villoria y Eloísa del Pino (Dir). Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas.

Villoria Mendieta, M. (2001a), "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas". En *Revista del Clad*. Caracas

Villoria Mendieta, M. (2008), "Ciudadanía, función pública e interese xeral". Capítulo 3º. En Colección monografías de la Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela.



Villoria Mendieta, M (2009) "A función directiva profesional" Capítulo 13 de la monografía de la EGAP: *Dirección Pública profesional*.

Villoria Mendieta, Manuel y Del Pino Matute, E. (1995), "Sistemas de acceso comparados".

Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Ed. Tecnos.

Von Bertalanffy, L (1956) "General system Theory" *General systems*. Yearbook of the Society for the Advancement of General System Theory, 1. 1-10.

Vroom, V. H. (1964), *Work and motivation*. Wiley, New York.

Wallace Walter, L. (1983), *La lógica de la ciencia en la sociología*.

Weber, M. (1979), *Burocracia*. Ensayos de Sociología contemporánea. Barcelona.

Weber, M. (1979a), *Economía y sociedad*. Edición en español. Barcelona.

Weick, Karl E. (1969) *The social psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wilson, W. (1887), "The study of Administration". *Political Science Quarterly*, II, 2. Junio.

Wildavsky, A., (1987) *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, New Jersey.

Xunta de Galicia (1995), "A avaliación do rendemento das unidades administrativas da Xunta de Galicia". Información mimeografiada da Inspección Xeral de servicios.

Xunta de Galicia (1997), "La reforma administrativa de la Administración Autonómica de Galicia". Mimeografiado. Febrero.

Xunta de Galicia (1997), Programa de avaliación do rendemento das unidades administrativas da Xunta de Galicia. Información mimeografiada da IXS. 1997a.

Xunta de Galicia (2008), *Documentos para a reforma da función pública*. Consellería de Presidencia. Función Pública.

Yntema, P. (1997), "La gestión de recursos humanos en el ámbito público". Capítulo 14 del libro del MAP: *Lecturas de Gestión Pública*. Brugué, Q. y Subirats, J.

Yukl, G. (1994), *Leadership in Organizations* (3ª ed.) Londres, Prentice Hall.

Zheithamel, V, Parasuraman, A. y Berry, L. (1993), *Calidad total en la gestión de Servicios*. Díaz de Santos. Madrid.

## ANEXOS

### I. Prensa (Por orden cronológico):

- La Voz de Galicia (16/9/90)
- La Voz de Galicia (2/12/90) Pagina 23.
- La Voz de Galicia (25/02/98) Noticia sobre los efectos retributivos de la evaluación.
- La Voz de Galicia (31/01/2006) “El debate” con el Director Xeral de Calidade Juan José Gómez.
- ABC (11/05/2008) “Se buscan directivos dispuestos a remangarse”
- La Voz de Galicia (28/11/08) “La Xunta tiene 10.000 empleados a su cargo que no figuraban en el 2005”.
- El país (2009) (15/10/2009) “Fijo para siempre, pero ¿Inamovible?”
- La Voz de Galicia (26/03/2009) “El relevo en la Xunta implicará el cese de un mínimo de 350 cargos políticos”.
- La Voz de Galicia (11/11/2009) José María Barreiro (Director xeral de función pública: “Hay que mejorar la custodia del examen y que los opositores”.
- La voz de galicia, (17/01/2010). “El relajado control horario de los funcionarios gallegos” Páginas 6–7
- La Voz de Galicia (24/01/2010) “La flexibilidad que damos disparó la facturación” Pag. 50.
- El país (13/02/2010) “El excesivo número de funcionarios o el despilfarro del dinero público”
- La Voz de Galicia (26/03/2010) “El relevo en la Xunta implicará el cese de un mínimo de 350 cargos políticos”
- La Voz de Galicia (13/10/2010) José María Barreiro (Director xeral de función pública: “La movilidad forzosa ya está en el EBEP”.
- El Mundo (26/10/2010) “Los funcionarios han de tener un cierto nivel de inamovilidad para garantizar su independencia”.
- Laopiniondezamora.es (18/11/2010) Artículo “Contestación sindical a la idea de Chaves de ligar retribuciones a la productividad”.
- The Economist (6 /1 /2011) “The battle ahead”
- The Economist (6/1/2011) “(Government) workers of de world unite!”
- Euronews.net (13/03/2011) “El estado de wisconsin elimina el derecho a la negociación colectiva de sus funcionarios”.
- Elperiódico.com 17/03/2011).
- La Voz de Galicia (17/08/2011) “Rueda se muestra orgulloso de la función pública, pero aboga por introducir mejoras”.
- La Voz de Galicia (25/08/2011) “Función Pública muestra su voluntad de cerrar cuanto antes el proceso selectivo”.
- Expansión.com (24/11/2011) “Cataluña también quiere reducir los días moscosos de los funcionarios”.

- Expansión.com (14/12/2011) “CEOE pide acabar con los privilegios de los empleados públicos y despedir a los que sobren”
- El país digital (16/12/2011) "Existe un discurso que intenta desprestigiar a los empleados públicos, afirmando que son muchos, trabajan poco, no son productivos y tienen un estatus privilegiado por contar con un empleo estable”.
- La Voz de Galicia (15/1/2012) “Margen para buscar eficiencias”.
- La Voz de Galicia (19/01/2012) “Refuerzo del control de bajas, cumplimiento de horarios y gasto de teléfono”.
- El país (5/5/2012) “El ayuntamiento de León se acoge a la reforma laboral para despedir”.



## II. Legislación utilizada

27/12/1978	<i>Constitución Española de 1978</i>
22/04/1980	<i>Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</i>
05/10/1982	<i>Decreto 119/1982, de 5 de octubre, que dispone las atribuciones de los secretarios generales de las consellerías.</i>
15/01/1986	<i>Orden de 15 de enero de 1986 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. (DISPOSICIÓN DEROGADA)</i>
27/05/1987	<i>Ley 4/1987, de 27 de mayo, de creación de la Escuela Gallega de Administración Pública.</i>
26/5/1988	<i>Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia.</i>
02/12/1988	<i>Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.</i>
10/07/1989	<i>Ley 10/1989, de 10 de julio, de modificación de la Ley 4/1987, de 27 de mayo, de creación de la Escuela Gallega de Administración Pública.</i>
21/11/1989	<i>Orden del 21 de noviembre de 1989 por la que se fijan criterios generales de elaboración de RPTS en la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
15/02/1990	<i>Decreto 87/1990, de 15 de febrero, sobre desconcentración de competencias en materia de contratación administrativa en los delegados provinciales de las consellerías de la Xunta de Galicia. (DOG del 19 de febrero de 1990)</i>
15/02/1990	<i>Decreto 88/1990, de 15 de febrero, sobre desconcentración de competencias para la concesión de ayudas y subvenciones en los delegados provinciales o territoriales de la Xunta de Galicia. (DOG do 19 de febrero de 1990).</i>
27/04/1990	<i>Decreto 286/1990, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consellería de la Presidencia y Administración Pública.</i>

09/05/1990	<i>Decreto 281/1990, de 9 de mayo, por el que se determina el procedimiento para la designación de los representantes de la Administración Local de Galicia en el Consejo Rector de la EGAP.</i>
24/05/1990	<i>Decreto 306/1990, de 24 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela Gallega de Administración Pública.</i>
15/10/1990	<i>Pliego de prescripciones técnicas que regirán el contrato de asistencia para la realización de los procedimientos administrativos que se tramitan por la Xunta de Galicia. (DOG do 15 de octubre de 1990).</i>
20/03/1991	<i>Decreto 91/1991, de 20 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de integración de los funcionarios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
20/03/1991	<i>Decreto 91/1991 de 20 de marzo por el que se aprueba el reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
20/03/1991	<i>Decreto 93/1991 de 20 de marzo por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y promoción interna.</i>
20/03/1991	<i>Decreto 94/1991, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los Funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
20/03/1991	<i>Decreto 95/1991, de 20 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de selección del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
14/5/1992	<i>Decreto 121/1992, de 14 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica y las funciones de la Inspección General de Servicios de la Consellería de la Presidencia y Administración Pública.</i>
26/11/1992	<i>Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.</i>

29/07/1994	<i>Decreto 162 /1994, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de la Presidencia y Administración Pública.</i>
17/11/1994	<i>Decreto 340/1994, de 17 de noviembre, de creación de las comisiones provinciales de racionalización administrativa.</i>
30/12/1994	<i>Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.</i>
10/03/1995	<i>Ley 3/1995, del 10 de abril, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia.</i>
14/03/1997	<i>Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (LOFAGE)</i>
02/05/1997	<i>Decreto 115/1997, de 2 de mayo, sobre evaluación de rendimiento en la Xunta de Galicia.</i>
08/01/1999	<i>Real Decreto-ley 1/1999, de 8 enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.</i>
16/12/2003	<i>Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.</i>
03/08/2005	<i>Decreto 211/2005, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia.</i>
18/07/2006	<i>Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.</i>
12/04/2007	<i>Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. (EBEP)</i>
13/03/2008	<i>Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.</i>
22/03/2008	<i>Decreto 117/2008, de 22 de marzo, por el que se regulan las cartas de servicio de la Xunta de Galicia y el Observatorio de la calidad y de la Administración Electrónica de Galicia.</i>



30/04/2008	<i>Decreto 88/2008, de 30 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente a plazas de personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008.</i>
18/09/2008	<i>Decreto 230/2008, del 18 de septiembre, por el que se establecen las normas de buenas prácticas en la utilización de los sistemas de información de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.</i>
18/09/2008	<i>Decreto 235/2008, del 18 de septiembre, por el que se regula el Sistema de Calidad de Gestión de la Xunta de Galicia.</i>
19/04/2009	<i>Decreto 79/2009, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia.</i>
21/04/2009	<i>Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia.</i>
20/05/2010	<i>Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.</i>
17/12/2010	<i>Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. (LOFAXGA)</i>
10/02/2012	<i>Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.</i>

### III. ANEXO CUERPOS Y ESCALAS DE LA XUNTA DE GALICIA

TIPO DE ADMINISTRACIÓN	NORMA DE CREACIÓN
<b>ADMINISTRACIÓN GENERAL</b>	
<b>GRUPO A1 – CORPO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>ESCALAS :</b>	
LETRADOS	Lei 15/1991
SISTEMAS E TECNOLOXÍA DA INFORMACIÓN	Lei 15/1991
SUPERIOR DE FINANZAS	Lei 15/1991
SUPERIOR DE ESTATÍSTICOS	Lei 12/1992
ECONOMISTAS	Lei 12/1992
<b>GRUPO A2 – CORPO DE XESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>ESCALAS :</b>	
XESTIÓN DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA	Lei 15/1991
TÉCNICA DE FINANZAS	Lei 15/1991
TÉCNICA DE ESTATÍSTICOS	Lei 12/1992
INSPECCIÓN TURÍSTICA	Lei 9/97
<b>GRUPO C1 – CORPO ADMINISTRATIVO DA XUNTA</b>	
ESCALA TÉCNICA AUXILIAR DE INFORMÁTICA	Lei 15/1991
<b>GRUPO C2 – CORPO AUXILIAR DA XUNTA</b>	
<b>AGRUPACIÓN PROFESIONAL – (ANTIGUO CORPO SUBALTERNO DA XUNTA)</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN ESPECIAL</b>	
<b>CORPO FACULTATIVO SUPERIOR – GRUPO A</b>	
ESCALA DE ENXEÑEIROS DE CAMIÑOS CANALES E PORTOS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS AGRÓNOMOS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS INDUSTRIAIS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS DE MINAS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS DE MONTES	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS DE TELECOMUNICACIÓNS	Lei 12/1992
ESCALA DE ARQUITECTOS	Lei 12/1992
ESCALA DE VETERINARIOS	Lei 12/1992

ESCALA DE BIÓLOGOS	Lei 12/1992
ESCALA DE QUÍMICOS	Lei 12/1992
ESCALA DE ARQUEÓLOGOS	Lei 12/1992
ESCALA FACULTATIVA DE ARQUIVOS, BIBLIOTECAS E MUSEOS	Lei 12/1992
ESCALA DE INSPECCIÓN PESQUEIRA	Lei 12/1992
ESCALA DE PROFESORES NUMERARIOS DE INSTITUTOS POLITÉCNICOS	Lei 12/1992
ESCALA DE PROFESORES DE CAPACITACIÓN AGRARIA	Lei 12/1992
ESCALA DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA	Lei 12/1992 (engadida a esta norma)
<b>CORPO FACULTATIVO DE GRAO MEDIO – GRUPO B</b>	
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS INDUSTRIAIS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS FORESTAIS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS DE MINAS	Lei 12/1992
ESCALA DE ARQUITECTOS TÉCNICOS	Lei 12/1992
ESCALA DE ENXEÑEIROS TÉCNICOS DE TELECOMUNICACIÓNS	Lei 12/1992
ESCALA DE TOPÓGRAFOS	Lei 12/1992
ESCALA DE AXUDANTES DE ARQUIVOS, BIBLIOTECAS E MUSEOS	Lei 12/1992
ESCALA TÉCNICA DE VIXILANCIA PESQUEIRA	Lei 12/1992
ESCALA DE MESTRES DE TALLER DE INSTITUTOS POLITÉCNICOS MARÍTIMO–PESQUEIROS	Lei 12/1992
ESCALAS DE AXENTES DE EXTENSIÓN PESQUEIRA	
ESCALA DE SUBINSPECCIÓN URBANÍSTICA	Lei 12/1992 (engadida a esta norma)
<b>CORPO DE AXUDANTES FACULTATIVOS – GRUPO C</b>	
DELINEANTES	Lei 12/1992
ESCALA DE TITULADOS NAUTICO–PESQUEIROS	Lei 12/1992
<b>CORPO DE AUXILIARES TÉCNICOS – GRUPO D</b>	
ESCALA DE AXENTES FORESTAIS	Lei 12/1992
ESCALA BÁSICA DE VIXILANCIA PESQUEIRA	Lei 12/1992

## IV. Cuestionario para el análisis de la función de recursos humanos en la Xunta de Galicia



Ramón Bouzas Lorenzo  
Universidade de Santiago de Compostela  
Facultad e de Cc. Políticas e Sociais  
Campus Sur s/n  
15782 Santiago de Compostela (España)

Código

### Sección 1

**P1.** ¿Es usted funcionario público de carrera?

Sí ?  
No ?

**P2.** En caso negativo, ¿Qué profesión tiene?

.....

**P3.** ¿Podría especificar su tipo de vínculo laboral con la Administración (grupo y nivel funcional; tipo de contrato, etc.)?

.....

.....

**P4.** ¿Podría enumerar los cinco últimos puestos desempeñados a lo largo de su trayectoria profesional antes de acceder al actual cargo?

Año Inicio-Fin Puesto Empresa/Admón

.....

.....

.....

.....

**P5.** ¿Ha ocupado con anterioridad algún otro puesto en la Administración como responsable de personal?

Sí ?  
No ?

**P6.** ¿Ha tenido alguna experiencia previa en empresas del sector público o privado en unidades encargadas de la función de personal? (Señale con una "X" la/s respuesta/s que proceda/n)

En el sector privado ?

En el sector público ?

En el sector público y privado ?

**P7.** ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en esta Administración?

a. Menos de 1 año ?

b. Entre 1 y 5 años ?

c. Entre 6 y 10 años ?

d. Entre 11 y 15 años ?

e. Entre 16 y 20 años ?

f. Más de 20 años ?

**P8.** ¿Desde hace cuánto tiempo es responsable de personal?

a. Menos de 1 año ?

b. Entre 1 y 5 años ?

c. Entre 6 y 10 años ?

d. Entre 11 y 15 años ?

e. Entre 16 y 20 años ?

f. Más de 20 años ?

**P9.** ¿Ha trabajado con anterioridad en otras Administraciones Públicas?

Sí ?  
No ?

**P10.** En caso afirmativo, ¿podría indicar en cuál o cuáles? (Si son varias, indique solamente las tres últimas)

Año Inicio-Fin Administración Cargo  
Departamento

.....

.....

.....

**P11.** ¿Alguna de las siguientes motivaciones esta detrás de su decisión de trabajar en la Administración Pública? (Por favor, ordénalas de 1 a 5 según la importancia que le atribuye, siendo 1 la más importante y 5 la menos importante; sitúe su valoración en la línea correspondiente)

- a) La Administración proporciona mayor estabilidad laboral que otras profesiones \_\_\_\_\_
- b) La Administración permite disponer de tiempo para dedicarlo a la actividad política \_\_\_\_\_
- c) La Administración permite compatibilizar mejor la vida familiar con la laboral \_\_\_\_\_
- d) La Administración ofrece una mayor autonomía en la realización del trabajo \_\_\_\_\_
- e) La Administración permita la realización de una actividad con clara utilidad social \_\_\_\_\_

**P12.** ¿Ha realizado algún curso de especialización relacionado exclusivamente con la función de personal?

Sí ?  
No ?

**P13.** En caso afirmativo, ¿podría especificar su contenido?

.....

.....

.....

.....

**P14.** ¿Podría indicar el número de personas que colaboran directamente con usted en la unidad de personal? .....

**P15.** ¿Podría decir cuáles son las cinco tareas que mayor atención le reclaman dentro del conjunto de las responsabilidades de su puesto? (Por favor, ordénalas por orden de importancia, siendo "1" la más importante y "5" la menos importante)

1).....

2).....

3).....

4).....

5).....

**P16.** ¿Considera que, al margen de las tareas propias del desempeño de su puesto, el responsable de personal debería prestar su atención a otras tareas?

Sí ?  
No ?

(En este caso, por favor pase a la pregunta P18)

**P17.** En caso afirmativo, ¿podría indicar alguna de las tareas que incluiría en la actividad cotidiana de su unidad?

.....

.....

.....

.....

.....  
.....  
**P19.** ¿Y cuál/es le crean mayor insatisfacción?

.....  
.....  
**P20.** Desde su punto de vista, ¿cuáles son los problemas más importantes con los que se enfrenta en su trabajo como responsable de la función de personal?

.....  
.....  
**P21.** ¿En su opinión, cuáles cree que son las principales razones por las que fue elegido/a para desempeñar su cargo actual? (Por favor, indique su grado de acuerdo con cada una de las siguientes explicaciones donde 0 es "totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo").

a) Experiencia profesional	0	1	2	3	4	5
b) Competencia	0	1	2	3	4	5
c) Confianza	0	1	2	3	4	5
d) Capacidad de liderazgo	0	1	2	3	4	5
e) Capacidad de comunicación	0	1	2	3	4	5
f) Entusiasmo personal	0	1	2	3	4	5
g) Ser mujer	0	1	2	3	4	5
h) Ser hombre	0	1	2	3	4	5
i) Apoyo político	0	1	2	3	4	5

**P22.** ¿Cree que el cargo que ocupa actualmente puede ser desempeñado indistintamente por hombres y mujeres?

Sí ☐  
No ☐

**P23.** ¿Por qué?

.....  
.....  
.....

**P24.** ¿Cuál cree que tiene/n que ser la/s principal/es cualidad/es que debe poseer la persona que desempeñe su actual puesto?

.....  
.....  
.....

**P25.** ¿Qué grado de influencia cree ejercer usted en la decisión de las políticas que debe llevar a cabo su departamento / ministerio?

Una gran influencia	<input type="checkbox"/>
Bastante influencia	<input type="checkbox"/>
Poca influencia	<input type="checkbox"/>
Ninguna influencia	<input type="checkbox"/>

**Por favor, continúe en la sección siguiente**

## Sección 2

**P26.** Del siguiente listado, ¿podría señalar en qué grado considera importantes estas actividades en el desempeño de la responsabilidad

de personal en el ámbito público? (Por favor, marque la respuesta con un círculo, siendo 0 nada importante y 5 muy importante)

a) Realización de análisis de puestos de trabajo	0	1	2	3	4	5
b) Previsión de necesidades de personal	0	1	2	3	4	5
c) Diseño de planes y políticas de gestión de personal	0	1	2	3	4	5
d) Programación y participación en tareas de reclutamiento y selección	0	1	2	3	4	5
e) Actividades de orientación y acogida de los empleados	0	1	2	3	4	5
f) Diseño organizativo	0	1	2	3	4	5
g) Desarrollo de planes de carrera, promoción y movilidad	0	1	2	3	4	5
h) Asistencia en problemas de rendimiento de los empleados	0	1	2	3	4	5
i) Planificación de actividades de formación	0	1	2	3	4	5
j) Control de inversión y gasto en personal	0	1	2	3	4	5
k) Desarrollo de directivos	0	1	2	3	4	5
l) Gestión de calidad	0	1	2	3	4	5
m) Desarrollo del trabajo en equipo	0	1	2	3	4	5
n) Evaluación del desempeño y rendimiento	0	1	2	3	4	5
o) Control de nóminas	0	1	2	3	4	5
p) Diseño de programas de motivación	0	1	2	3	4	5
q) Relación con las fuerzas sindicales	0	1	2	3	4	5
r) Intervención en problemas disciplinarios	0	1	2	3	4	5
s) Análisis de cultura y clima	0	1	2	3	4	5
t) Realización de estudios sobre la plantilla	0	1	2	3	4	5
u) Diseño y aplicación de programas de seguridad higiene	0	1	2	3	4	5
v) Diseño y mantenimiento sistema de información sobre personal	0	1	2	3	4	5
w) Negociación de convenios	0	1	2	3	4	5
x) Diseño y gestión del sistema de comunicación	0	1	2	3	4	5
y) Análisis y gestión de la cultura organizativa	0	1	2	3	4	5
z) Planificación de personal	0	1	2	3	4	5

**P27.** ¿Ha llevado a cabo la Administración a la que pertenece algún programa de reforma y/o modernización administrativa?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P33)

**P28.** En caso afirmativo y en términos generales, ¿podría decir hasta qué punto está satisfecho con los resultados alcanzados?

Mucho	<input type="checkbox"/>
Bastante	<input type="checkbox"/>
Poco	<input type="checkbox"/>
Nada	<input type="checkbox"/>

**P29.** Y considerando la política de gestión de personal, ¿podría decir hasta qué punto está satisfecho con los resultados alcanzados?

Mucho	<input type="checkbox"/>
Bastante	<input type="checkbox"/>
Poco	<input type="checkbox"/>
Nada	<input type="checkbox"/>

**P30.** En caso de que en su Administración se hayan emprendido programas de reforma y/o modernización, ¿podría valorar su grado de satisfacción con las diversas medidas adoptadas desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos? (Por favor, marque la respuesta con un círculo, siendo 0 "totalmente insatisfecho" y 5 "totalmente satisfecho")

a) Simplificación de procedimientos	0	1	2	3	4	5
b) Simplificación de normativa	0	1	2	3	4	5
c) Incorporación de nuevas tecnologías de la información	0	1	2	3	4	5
d) Formación de empleados públicos	0	1	2	3	4	5
e) Prácticas de acercamiento al ciudadano	0	1	2	3	4	5
f) Formación de directivos	0	1	2	3	4	5
g) Evaluación del desempeño y rendimiento	0	1	2	3	4	5
h) Reorganización de estructuras						

i) Descentralización de competencias en otros organismos públicos	0	1	2	3	4	5
j) Privatización de organismos públicos	0	1	2	3	4	5
k) Subcontratación de servicios	0	1	2	3	4	5
l) Reducción de niveles jerárquicos	0	1	2	3	4	5
m) Cambio de cultura organizativa	0	1	2	3	4	5
n) Difusión de prácticas de gobierno electrónico (gestión vía web)	0	1	2	3	4	5

**P31.** A lo largo del proceso de reforma / modernización, desde el punto de vista de la política de personal, ¿considera que su unidad ha recibido el apoyo necesario para adaptarse a los cambios producidos?

Sí ☐  
No ☐

**P32.** ¿Podría indicar en qué aspecto/s hubiese deseado un mayor apoyo?

.....

.....

.....

**P33.** ¿Podría valorar el grado en que los siguientes actores obstaculizan o favorecen la actividad de la unidad de la que es responsable? (Por favor, marque la respuesta con un círculo, siendo 0 "obstaculización máxima" y 5 "apoyo máximo")

a) Gobierno	0	1	2	3	4	5
b) Altos cargos (políticos) del departamento / ministerio	0	1	2	3	4	5
c) Altos cargos (políticos) de otros departamentos / ministerios	0	1	2	3	4	5
d) Empleados de su departamento / ministerio	0	1	2	3	4	5
e) Unidades / órganos de inspección	0	1	2	3	4	5
f) Unidades / órganos de intervención económica	0	1	2	3	4	5
g) Asesores Jurídicos	0	1	2	3	4	5
h) Sindicatos	0	1	2	3	4	5
i) Medios de comunicación	0	1	2	3	4	5
j) Partidos Políticos	0	1	2	3	4	5
k) Parlamento (incluido comisiones)	0	1	2	3	4	5
l) Tribunales de Justicia	0	1	2	3	4	5

**P34.** ¿Realiza su unidad análisis de puestos de trabajo?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P38)

**P35.** En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia se realizan?

- a. Más de una vez al año ☐  
b. Una vez al año ☐  
c. Cada dos años ☐  
d. Cada cuatro años ☐  
e. Cada cinco o más años ☐

**P36.** ¿Quién/es participan en ellos?

.....

.....

.....

**P37.** ¿Con qué objeto se llevan a cabo?

.....

.....

.....

**P38.** Podría valorar, dentro de su ámbito de competencia, el margen de autonomía que usted tiene para hacer realidad los cambios que considera necesarios en relación con la distribución de puestos de trabajo? (Por favor, indique un número, siendo 0 "mínima autonomía" y 5 "máxima autonomía")

.....

**P39.** ¿Contribuye su unidad a realizar algún tipo de previsión de necesidades de personal dentro del ámbito de su departamento / ministerio?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P41)

**P40.** En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia se realizan estas previsiones?

- a. Más de una vez al año ☐  
b. Una vez al año ☐  
c. Cada dos años ☐  
d. Cada cuatro años ☐  
e. Cada cinco o más años ☐

**P41.** ¿Ha participado en actividades relacionadas con la reestructuración de la organización de su departamento / ministerio?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P43)

**P42.** En caso afirmativo, ¿podría indicar con qué objeto se han emprendido?

.....

.....

.....

**P43.** ¿Dispone su Administración de programas de acogida y orientación interna para personal recién incorporado a su departamento / ministerio?

Sí ☐  
No ☐

**P44.** ¿Se ha realizado alguna vez algún estudio sobre el ambiente de trabajo en su Administración?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P46)

**P45.** En caso afirmativo, ¿podría decir con qué intención/es se ha realizado?

.....

.....

.....

**P46.** ¿Tiene constancia de si en su Administración se han realizado estudios sobre la motivación del personal?

Sí ☐  
No ☐

**P47.** ¿Se aplica en la actualidad algún plan de motivación del personal?

Sí ☐  
No ☐

**P48.** ¿Considera necesario en el contexto administrativo en el que usted trabaja la existencia de un programa de motivación?

Sí ☐  
No ☐

**P49.** De existir un programa de motivación, ¿a qué factor/es de motivación considera usted que se le/s debería prestar más atención?

.....

.....

.....

**P50.** ¿Podría señalar su grado de acuerdo con la política de formación de personal empleada en la actualidad en su Administración? (Por favor, indique su grado de acuerdo siendo 0 "totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo").

0 1 2 3 4 5

**P51.** ¿Detecta, en general, algún tipo de déficit en la formación del personal de su Administración?

Sí ☐  
No ☐ (En este caso, por favor pase a la pregunta P53)

**P52.** En caso afirmativo, ¿podría indicar en qué tipo de personal (según vínculo contractual) y en qué materias detecta ese déficit?



.....

.....

.....

.....

**P53.** ¿Considera adecuada la formación que en su Administración se da a los directivos?

- Sí ☐
- No ☐

**P54.** Desde su punto de vista, ¿qué principales habilidades debería tener un directivo en su relación con sus subordinados?

.....

.....

.....

**P55.** ¿Podría decir con qué frecuencia mantiene reuniones con los altos cargos de su departamento?

- a. A diario ☐
- b. Una o más veces por semana ☐
- c. Una o más veces al mes ☐
- d. Algunas veces al año ☐

**P56.** ¿Podría indicar cuáles son los motivos predominantes por los que se reúnen?

.....

.....

.....

**P57.** De la siguiente lista, ¿podría indicar con qué frecuencia utiliza los siguientes soportes para dar a conocer al personal de su departamento asuntos que les puedan afectar? (Por favor, marque la respuesta con un círculo siendo 0 "nunca" y 5 "siempre")

- |                          |   |   |   |   |   |   |
|--------------------------|---|---|---|---|---|---|
| a) Nota interna          | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| b) Correo electrónico    | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| c) Boletín               | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| d) Entrevista individual | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| e) Reunión grupal        | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| f) Visita a cada unidad  | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| g) Tablón de anuncios    | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| h) Llamada telefónica    | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| i) Videoconferencia      | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**P58.** ¿Podría indicar con qué frecuencia se plantean los siguientes temas en su relación profesional con los empleados de su departamento? (Por favor, marque la respuesta con un círculo siendo 0 "nunca" y 5 "siempre")

- |  |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|
| a) Problemas de salud  | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| b) Consultas jurídicas   | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| c) Problemas económicos  | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| d) Malas relaciones con compañeros                                     | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| e) Malas relaciones con superiores                                     | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| f) Malas relaciones con subordinados                                   | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| g) Problemas familiares  | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| h) Desacuerdos con cargas de trabajo                                   | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| i) Desacuerdo con los objetivos del trabajo                            | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| j) Problemas de productividad  | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| k) Problemas con la tecnología empleada                                | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| l) Problemas relacionados con las condiciones de seguridad del trabajo | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| m) Inseguridad en la continuidad del trabajo                           | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**P59.** ¿Considera necesaria la existencia en las Administraciones de algún sistema que permita evaluar formalmente el rendimiento de los empleados?

- a. Mucho ☐
- b. Bastante ☐
- c. Poco ☐

d. Nada ☐

**P60.** ¿Existe en la actualidad en su Administración algún sistema que permita evaluar formalmente el rendimiento de los empleados?

- Sí ☐
- No ☐

(En este caso, por favor pase a la pregunta P64)

**P61.** En caso afirmativo, ¿podría señalar su grado de acuerdo con el sistema empleado? (Por favor, indique su grado de acuerdo siendo 0 "totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo")

0 1 2 3 4 5

**P62.** ¿Introduciría alguna mejora en el sistema?

- Sí ☐
- No ☐

(En este caso, por favor pase a la pregunta P64)

**P63.** En caso afirmativo, ¿podría decir de qué tipo?

.....

.....

**P64.** ¿Existen programas de seguridad y salud laboral en su Administración?

- Sí ☐
- No ☐

**P65.** En caso de introducirlos por primera vez o poder mejorarlos, ¿sobre qué aspectos se debería incidir más?

.....

.....

**P66.** Como responsable de personal, ¿ha participado alguna vez en la elaboración de una política de gestión de recursos humanos?

- Sí ☐
- No ☐

**P67.** A su juicio, ¿qué aspecto/s considera usted que es / son o sería necesario atender dentro de una política de personal?

.....

.....

.....

**P68.** Desde su punto de vista, ¿qué obstáculos considera que puede encontrar una política de gestión de recursos humanos en la Administración Pública?

.....

.....

.....

**P69.** ¿Se ha hecho alguna vez alguna auditoría del sistema de gestión y administración de personal?

- Sí ☐
- No ☐

**P70.** En caso afirmativo, ¿con qué fin se ha realizado?

.....

.....

.....

**P71.** ¿Podría expresar su grado de satisfacción en relación con su participación en las siguientes actividades? (Por favor, valore sólo



## V. Cuestionario para la detección de necesidades formativas de los empleados de la Xunta de Galicia

**P0. Considera que:**

	Muy adecuada	Bastante adecuada	Poco adecuada	Nada adecuada
Su formación profesional, en el momento de incorporarse a su primer puesto de trabajo en la Xunta de Galicia, era				
Su formación profesional, para el desempeño de su actual puesto de trabajo en la Xunta de Galicia, es				

**P1 Para el desempeño de mi trabajo debería mejorar mis conocimientos de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Normativa procedimental				
b) Normativa sobre contratación pública				
c) Normativa sobre función pública				
d) Normativa de mi área de trabajo				
e) Normativa sobre el régimen de protección de datos				
f) Normativa elaborada por la Unión Europea				

**P2. Para el desempeño de mi trabajo debería mejorar mis conocimientos de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Presupuestación				
b) Planificación				
c) Políticas de personal				
d) Gestión de recursos materiales				
e) Gestión de equipos de trabajo				
f) Métodos de trabajo				
g) Estructura organizativa				
h) Políticas públicas				
i) Lenguaje administrativo				
j) Sistemas de control de la gestión				
k) Prevención de riesgos				
l) Diseño y métodos de provisión de servicios				
m) Diseño de proyectos				

**P3. Para el desempeño de mi trabajo debería mejorar mis conocimientos sobre las**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Instituciones político administrativas				

**P4. Para el desempeño de mi trabajo debería mejorar mis conocimientos sobre**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Lengua gallega				
b) Lengua castellana				
c) Lengua inglesa				
d) Otras lenguas (especificar).....				

**P5. Para su trabajo actual, ¿qué prioridad concede al aumento de la formación que posee en las siguientes materias? (Por favor, puntúalas de 1 (mínima prioridad) a 5 (máxima prioridad))**

	1	2	3	4	5
a) Mecanismos organizativos de coordinación en la Administración					
b) Protocolos de sostenibilidad					
c) Protocolos de uso TIC's					
d) Protocolos de calidad y buenas prácticas					
e) Imagen corporativa					
f) Políticas de relaciones institucionales					

**P6. Conozco los objetivos de mi ...**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo
a) Organización				
b) Consellería				
c) Unidad				
d) Puesto de Trabajo				

**P7. Considero que tengo un buen conocimiento de**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo
a) El entorno económico de la Xunta de Galicia				
b) La sociedad gallega				
c) Los desarrollos científicos y tecnológicos				
d) La normativa que rige las relaciones de la Xunta de Galicia con las entidades públicas y privadas con las que se relaciona				
e) Las condiciones económicas a las que está sujeta la Xunta de Galicia en su relación con otras entidades				
f) Las características de los servicios prestados por la consellería en la que trabajo				
f) Las características de los destinatarios de los servicios que presta la consellería en la que trabajo				
g) Las necesidades de los destinatarios de los servicios que presta la consellería en la que trabajo				

**P8. Con qué frecuencia aplica a su trabajo las habilidades de**

	Muy a menudo	A menudo	En ocasiones	Raras veces	Nunca
a) Comprensión y solución de problemas					
b) Fijación de objetivos					
c) Diseño de estrategias					
d) Búsqueda de información					
e) Identificación de cambios en el entorno					
f) Identificación de factores del entorno que influyen en el funcionamiento de la Xunta					
g) Creatividad					

**P9. Hasta qué punto necesita reforzar las habilidades de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Comprensión y solución de problemas				
b) Fijación de objetivos				
c) Diseño de estrategias				
d) Búsqueda de información				
e) Identificación de cambios en el entorno				
f) Identificación de factores del entorno que influyen en el funcionamiento de la Xunta				
g) Creatividad				

**P10. Para realizar mi trabajo necesito perfeccionar mis habilidades de**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo
a) Valoración del rendimiento de mis colaboradores y mis subordinados				
b) Gestión de Personal				
c) Control y manejo de situaciones de conflicto				
d) Toma de decisiones				
e) Organización del Trabajo				
f) Capacitación de personas				
g) Ordenación de recursos				
h) Uso eficiente de los recursos				
i) Coordinación del propio trabajo con el de los demás				
j) Uso de equipamiento informático				
k) Uso de otros equipamientos y herramientas				
l) Gestión de tiempo				
m) Ajuste de los objetivos de la organización al desempeño del puesto				
n) Delegación de responsabilidades				

**P11. Con qué frecuencia aplica a su trabajo las habilidades de**

	Muy a menudo	A menudo	En ocasiones	Raras veces	Nunca
a) Valoración del rendimiento de mis colaboradores y mis subordinados					
b) Gestión de Personal					
c) Control y manejo de situaciones de conflicto					
d) Toma de decisiones					
e) Organización del Trabajo					
f) Capacitación de personas					
g) Ordenación de recursos					
h) Uso eficiente de los recursos					
i) Coordinación del propio trabajo con el de los demás					
j) Uso de equipamiento informático					
k) Uso de otros equipamientos y herramientas					
l) Gestión de tiempo					
m) Ajuste de los objetivos de la organización al desempeño del puesto					
n) Delegación de responsabilidades					

**P12. Para el desempeño de mi trabajo debería reforzar mis habilidades de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Trabajo en equipo				
b) Liderazgo				
c) Negociación				
d) Mediación				
e) Influencia				
f) Comunicación Oral				
g) Comunicación Escrita				
h) Coordinación de reuniones				
i) Uso de redes formales				
j) Uso de redes informales				
j) Persuasión				
k) Construcción de Relaciones				
l) Aceptación de ideas ajenas				
m) Aceptación de críticas ajenas				
n) Interacción con los cargos políticos				
o) Interacción con los usuarios				
p) Escucha				

**P13. Con qué frecuencia aplica a su trabajo las habilidades de**

	Muy a menudo	A menudo	En ocasiones	Raras veces	Nunca
a) Trabajo en equipo					
b) Liderazgo					
c) Negociación					
d) Mediación					
e) Influencia					
f) Comunicación Oral					
g) Comunicación Escrita					
h) Coordinación de reuniones					
i) Uso de redes formales					
j) Uso de redes informales					
j) Persuasión					
k) Construcción de Relaciones					
l) Aceptación de ideas ajenas					
m) Aceptación de críticas ajenas					
n) Interacción con los cargos políticos					
o) Interacción con los usuarios					
p) Escucha					

**P14. Hasta qué punto necesita reforzar las habilidades de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Adaptación al cambio				
b) Tolerancia y combate del estrés				
c) Adaptación a nuevas tareas				
d) Tolerancia al trabajo rutinario				
e) Adaptación a variaciones en la carga de trabajo				
f) Resistencia a las distracciones				
g) Manejo de la incertidumbre				



**P15. Con qué frecuencia aplica a su trabajo las habilidades de**

	Muy a menudo	A menudo	En ocasiones	Raras veces	Nunca
a) Adaptación al cambio					
b) Tolerancia y combate del estrés					
c) Adaptación a nuevas tareas					
d) Tolerancia al trabajo rutinario					
e) Adaptación a variaciones en la carga de trabajo					
f) Resistencia a las distracciones					
g) Manejo de la incertidumbre					

**P16. Valore de 1 (mínima importancia) a 5 (máxima importancia) los motivos que le llevan a participar en actividades de formación.**

	1	2	3	4	5
a) La relación del contenido de la actividad con mi trabajo					
b) La necesidad de obtener puntos para concursos internos y promoción profesional					
c) El carácter obligatorio de la asistencia					
d) La necesidad de mejorar el rendimiento de mi unidad					
e) Hacer méritos ante mis superiores					

**P17. Si se le ofrece la posibilidad de hacer un curso por medios telemáticos cuyo contenido fuera de interés para usted, ¿estaría dispuesto a hacerlo?**

- a) Sólo si lo puedo hacer en horario de trabajo.
- b) Sólo si puedo utilizar el equipo informático de mi trabajo, aunque sea fuera de horario.
- c) No, en ningún caso

**P18. En los últimos dos años**

- a) No he asistido a ninguna actividad de formación organizada por la Xunta de Galicia
- b) No he asistido por cuenta de mi institución a ninguna actividad de formación organizada por otras entidades
- c) No he asistido a ninguna actividad de formación
- d) He asistido a una o más actividades de formación organizadas por la Xunta de Galicia. En caso afirmativo, ¿cuántas? \_\_\_\_
- e) He asistido por cuenta de la Xunta de Galicia a una o varias actividades de formación organizadas por otras entidades.
- f) He asistido por cuenta de la Xunta de Galicia a varias actividades de formación organizadas tanto por la Xunta de Galicia como por otras entidades. ¿Cuántas? \_\_\_\_

**P19. (Responder sólo si se ha recibido formación en los últimos dos años) Si tuviera que realizar una valoración global de la calidad de la formación recibida en los dos últimos años la calificaría como:**

- a) Excelente
- b) Buena
- c) Regular
- d) Mala

**P20. En relación con las tareas que realizo, creo que**

	Muy adecuados	Bastante adecuados	Bastante inadecuados	Muy inadecuados
a) Los contenidos de la formación recibida durante los dos últimos años son				

	Muy alta	Bastante alta	Bastante baja	Muy baja
b) La utilidad de la formación recibida durante los dos últimos años para el desarrollo habitual de mis tareas ha sido				

**P21. En relación con los objetivos de mi unidad**

	Muy útil	Bastante útil	Bastante inútil	Completamente Inútil
c) La formación recibida durante los últimos dos años ha sido				

**P22. Valore de 1 (mínima satisfacción) a 5 (máxima satisfacción) la modalidad, formato, temporalización y localización de la formación recibida durante los dos últimos años.**

		1	2	3	4	5
Modalidad	a) Presencial					
	b) A distancia					
	c) Semipresencial					
Formato	d) Cursos					
	e) Seminarios					
	e) Jornadas					
	e) Congresos					
Temporalización	f) En horario de trabajo					
	g) Fuera del horario de trabajo					
Localización	h) En Santiago de Compostela					
	i) En otras localidades					

**P23. Valore, según sus preferencias, las siguientes características de las actividades de formación en que pueda tener ocasión de participar en el futuro (1, mínima preferencia; 5, máxima preferencia).**

		1	2	3	4	5
Modalidad	a) Presencial					
	b) A distancia					
	c) Semipresencial					
Formato	d) Cursos					
	e) Seminarios					
	e) Jornadas					
	e) Congresos					
Temporalización	f) En horario de trabajo					
	g) Fuera del horario de trabajo					
Localización	h) En Santiago de Compostela					
	i) En otras localidades					

**P24. Valore en qué medida los siguientes factores le dificultan su participación en actividades de formación (1 = mínima dificultad, ..., 5 = máxima dificultad)**

	1	2	3	4	5
La falta de tiempo por razones de trabajo					
La falta de tiempo personal					
La necesidad de desplazarse hasta el lugar de realización					
La limitación del número de plazas					

**P25. El trabajo que hago es importante para**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo
Mi unidad				
Mi departamento				
La Xunta de Galicia				

**P26. Valorándolas globalmente, estoy satisfecho con las condiciones (horario, etc.) en las cuales se desarrolla mi trabajo**

Muy de acuerdo \_\_\_\_\_

Bastante de acuerdo \_\_\_\_\_

Bastante en desacuerdo \_\_\_\_\_

Muy en desacuerdo \_\_\_\_\_

**P27. Creo que la calidad de mi trabajo se resiente debido a**

	Muy a menudo	A menudo	En ocasiones	Raras veces	Nunca
La falta de claridad de los objetivos					
El cambio constante de prioridades					
La falta de estabilidad en mi unidad					
La limitación de los plazos para hacerlo					
La falta de recursos					
Las limitaciones a mi iniciativa					
La falta de trabajo en equipo					
El rechazo de ideas nuevas					
La sobrecarga de tareas					
La interrupción de otros empleados					
El clima de trabajo					

**P28. ¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre el papel de la formación continua en la Xunta de Galicia?**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo
La Xunta de Galicia proporciona oportunidades adecuadas para la mejora de la formación necesaria para el desempeño de mi trabajo				
La Xunta de Galicia proporciona oportunidades adecuadas para la mejora de la formación necesaria para el avance en mi carrera				

**P29. En mi trabajo tengo oportunidades para**

	Muchas	Bastantes	Pocas	Ninguna
Aplicar nuevos conocimientos				
Aplicar nuevas habilidades				

**P30. En mi unidad se valora la aplicación de**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Nuevos conocimientos				
Nuevas habilidades				

**P31. ¿Cuál es su fecha de nacimiento?**

Día / Mes / Año  
\_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

**P32. Sexo**

H \_\_\_\_  
M \_\_\_\_

**P33. Estudios (tipo)**

**P34. ¿Cuál es el máximo nivel de estudios que ha alcanzado?**

Estudios primarios/ elementales  
Bachillerato elemental o similares (EGB, FP1) incompletos  
Bachillerato elemental o similares (EGB, FP1) completos  
Bachillerato superior o similares (BUP, FP2) incompletos  
Bachillerato superior o similares (BUP, FP2) completos  
Universitarios de grado medio (diplomatura) incompletos  
Universitarios de grado medio (diplomatura) completos  
Univ. de grado superior (licenciatura o similar) incompletos  
Univ. de grado superior (licenciatura o similar) completos

Í  
Í  
Í  
Í  
Í  
Í  
Í  
Í  
Í  
Í

**P35. Categoría profesional / Grupo**

Funcionario Grupo A	_____	Laboral Grupo I	_____
Funcionario Grupo B	_____	Laboral Grupo II	_____
Funcionario Grupo C	_____	Laboral Grupo III	_____
Funcionario Grupo D	_____	Laboral Grupo IV	_____
Funcionario Grupo E	_____	Laboral Grupo V	_____

**P36. Nivel \_\_\_\_\_ (Introducir lista)**

**P37. ¿Cuántos años lleva trabajando en la Xunta de Galicia?**

**P38. ¿Cuántos años hace que ocupa el puesto que actualmente desempeña?**

**P39. ¿En qué Consellería desempeña su puesto de trabajo?**

**P40. ¿En qué localidad desempeña su puesto de trabajo?**